



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VI - Nº 433

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 16 de octubre de 1997

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
CORRESPONDIENTE AL TERCER DEBATE
DE LA SEGUNDA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NUMERO 26 DE 1997 SENADO,
320 DE 1997 CAMARA**

por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 14 de octubre de 1997

Doctor

WILLIAM VELEZ MESA

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Señor Presidente:

Cumplimos con el encargo de presentar el informe de ponencia correspondiente al tercer debate de la segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 26/97 Senado, 320 de 1997 Cámara, "por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política", para que la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes se sirva surtir el debate respectivo.

I. El estado de formación del acto legislativo que surte

Con la siguiente connotación se ha recibido la ponencia para tercer debate, segunda vuelta, el Proyecto de Acto Legislativo número 26 de 1997 Senado, 320 de 1997 Cámara, "por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política".

"No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma", razón por la cual el estado del texto objeto de examen, su incidencia, alcance y extensión, es el siguiente:

II. La situación reglamentaria

La primera observación que debemos atender es la de dilucidar el carácter jurídico y valor de la inclusión, en el último debate, de la no retroactividad, cotejando tal decisión, así:

"Artículo 221. Acto legislativo. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominarán Actos legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este reglamento" (lo subrayado es nuestro).

A su vez, el artículo 226 del Reglamento del Congreso, señala:

"Artículo 226. Materias que pueden debatirse. En la segunda vuelta sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. Las negadas en este período, no podrán ser consideradas nuevamente" (el resaltado no es del texto).

Ahora bien, dan cuenta los hechos, que en la sesión ordinaria del 10 de junio de 1997 de la Comisión Primera Constitucional Permanente, primera vuelta, se discutió el proyecto de reforma del artículo 35 constitucional, en cuanto hace relación a la parte final del inciso tercero que hacía referencia a que no procedería la extradición si se trataba de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del acto legislativo, al efectuarse la votación, se produjeron dos empates, lo cual llevó a la Comisión a determinar que dicho inciso había sido negado, de lo que da cuenta textual el acta respectiva de la siguiente manera:

"Luego es sometido a consideración **la parte final del 3º inciso: 'O cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo'**. Leído, el Secretario llama a lista. Este inciso es votado dos veces, arrojando un primer resultado de dieciséis (16) votos afirmativos y dieciséis votos negativos; *en tal circunstancia produce un empate*. Y en segunda votación se repite el mismo resultado **quedando por tanto negado el inciso**".¹

La decisión de negar el inciso sujeto a votación, encuentra su respaldo en el artículo 135 del Reglamento del Congreso, el cual precisa:

"Artículo 135. Empates. En caso de empates o igualdad en la votación de un proyecto, se procederá a una segunda votación en la misma o en sesión posterior, según lo estime la Presidencia. En

¹ Acta de sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, del 10 de junio de 1997.

este último caso, se indicará expresamente en el orden del día que se trata de una segunda votación. Si en esta oportunidad se presenta un nuevo empate, se entenderá negada la propuesta” (el resaltado nos pertenece).

Conforme con la anterior disposición, y en consonancia con los artículos 221 y 226 *ibídem*, el inciso cuarto del proyecto aprobado por el honorable Senado no resulta de recibo legal, por cuanto, se repite, su contenido fue negado en la primera vuelta.

Consecuentemente con el anterior planteamiento aparece la doctrina constitucional, quien ha sostenido frente al caso *sub examine*, lo siguiente:

“En cuanto a los proyectos de acto legislativo, tal posibilidad, de interpretación estricta, en cuanto excepcional, no ha sido prevista por la Carta. Son inaplicables, entonces, al trámite de reformas constitucionales los artículos 169 a 173 del Reglamento del Congreso; válidos únicamente para los proyectos de ley allí contemplados. Tampoco es propio del procedimiento relativo a modificaciones de la Constitución el artículo 163 de la Carta, pues implicaría una injerencia del Ejecutivo en la libre y autónoma decisión del constituyente del Congreso, precipitando la votación de actos legislativos que, por sus mismas características, sólo el propio Congreso, dentro de la Constitución y el reglamento, debe resolver cuándo y con qué prioridad aprueba.

—La obligatoriedad de los ocho debates para los proyectos de acto legislativo excluye también las denominadas ‘constancias’, dejadas en el curso de la primera vuelta, generalmente al finalizar ésta, con el pretexto de cumplir la norma que consagra el inciso final del artículo 375 de la Constitución, a cuyo tenor en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

La ‘presentación’ aludida en la norma superior no puede ser entendida con el alcance de la sola formulación de una propuesta de reforma, menos todavía si ella emana de un solo congresista y no de los diez que exige la Constitución.

Las iniciativas presentadas en el primer período, para que puedan pasar al segundo, deben haber sido discutidas y votadas en los cuatro debates correspondientes y el sentido del precepto constitucional es el que sólo habiéndose surtido respecto de cierta norma el trámite total de la primera vuelta pueda darse la segunda. Así lo entendió el propio Congreso, cuando en el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992 dispuso: ‘En la segunda vuelta sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. Las negadas en este período no podrán ser consideradas nuevamente’ (subraya la Corte).

La norma orgánica agrega que únicamente los cambios o modificaciones del contenido de las disposiciones que ‘no alteren la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma’ podrán ser considerados y debatidos, lo cual descarta de plano que la sola constancia de haber propuesto un nuevo artículo o una modificación a lo aprobado sirva para los fines del paso de ese asunto a la segunda vuelta. Considera la Corte que solamente los textos publicados oficialmente en el intermedio de los dos períodos ordinarios en que se debate la reforma pueden ser de nuevo debatidos y votados en los cuatro debates de la segunda vuelta.

—El artículo 159 de la Constitución otorga la posibilidad de que un proyecto de ley negado en primer debate pueda ser considerado por la respectiva Cámara a solicitud de su autor, de un miembro de ella, del Gobierno o del vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular.

De manera expresa la Constitución refiere esta opción, de carácter excepcional, a los proyectos de ley, por lo cual no tiene

cabida tratándose de actos legislativos. Negado uno de ellos en uno de los debates, se impone su archivo, pues no existe disposición constitucional que contemple la apelación ni la reconsideración del texto negado”².

III. La disyuntiva, dilema o alternativa que se presenta

O la situación en la que existen dos posibilidades, y resulta necesario decidirse por una.

La primera situación se presenta, si acompañamos el texto del Senado, el inciso final del artículo 1º —que a nuestro juicio— *prima facie*, esto es, advertible a primera vista, no rebasaría ningún examen constitucional; lo cual daría al traste con el mismo, al punto de convertir el texto en intemporal.

Y una segunda, preservar una decisión mayoritaria, contenida en el inciso primero, cuya notoria y plausible aceptación apaga toda discusión, y que conlleva a establecer la posibilidad de extradición como mandato constitucional.

Podría pensarse que la primera de las situaciones implanta también la facultad de extraditar como norma constitucional. Empero, enerva, que situaciones jurídicas propias de carácter y naturaleza reglamentaria, desvirtúen y condicionen su aplicación, cuando éstas deben quedar diferidas con la ley, quien es la llamada a establecer una política de extradición donde tengan cabida y asiento los condicionamientos que como expresión soberana determinen su aplicabilidad.

Frente a esta última posición, somos conscientes de la permanente invocación de su temporalidad, que aparece como un *Quid* decisorio y materia de constante e infructuoso debate, que debe forjar un compromiso para ser evacuado en aras de la aplicabilidad de la institución de la extradición.

¿Cómo conciliar entonces tales ideas?

A nuestro juicio creemos que deben fundirse los extremos sueltos del debate. Uno, parcialmente superado, cual es el deseo mayoritario de que exista extradición como mandato constitucional; y en segundo plano, que con carácter transitorio se difiera con la ley la fijación de una verdadera política de extradición, pero sin incurrir en desacierto de que dicha política o la emisión de la ley, se retarde, amañe, doblegue y haga inaplicable la institución, por lo cual se requiere fijar por mandato constitucional transitorio la obligación de que el legislativo emita la ley que deba fijar la política de extradición en un término determinado, o en su defecto, lo emite el Gobierno Nacional.

IV. La juridicidad de la solución

La juridicidad de la solución propuesta debe como núcleo de legalidad no alterar la esencia de lo aprobado.

¿Cuál es la esencia? No es otra que aprobar la extradición.

¿Sufre o no, alteración, cambio, variación que atente contra esencia de lo aprobado, la extradición? Y la respuesta es unívoca. No existe tal alteración de la esencia de lo aprobado, y tal situación se encuentra conforme con el artículo 226 de la Ley Orgánica del Congreso.

V. Las ventajas de la solución propuesta

Acudiendo a Hermann Heller, la Constitución no puede ser otra cosa que la configuración enunciativa de la cooperación de los individuos que se espera que se mantenga de modo análogo en el futuro, para que la expresión de la soberanía se produzca de manera unitaria y ordenada, de allí que la Constitución no es un orden cerrado, completo y autosuficiente, sino una pauta o punto

² Corte Constitucional, Sentencia C-222 del 29 de abril de 1997, ponente, doctor José Gregorio Hernández G.

de referencia en la conducción o Gobierno del Estado. Razón por la cual la técnica constitucional impone que sus normas son una enunciación como hipótesis superior, instancia apolítica, que jerárquicamente controla la obra legislativa, como garantía jurídica.

Intentar reunir en un texto constitucional la aplicación completa, cerrada y autosuficiente es limitar la creación legal, el desarrollo temporal y circunstancial y limitar el orden jurídico que se realiza de sí mismo y conforme a su propia lógica. En la solución propuesta, se alindera el apuntamiento normativo constitucional; que permite, frente a la necesidad inminente, de emitir una política de extradición, que el legislativo asuma tal decisión, reglamentación a través de normas subordinadas a la totalidad de la Carta. Actuar en contrario estaría incurriendo en una "legalización" de la Constitución, minando la existencia de normas subordinadas —pues los temas contemplados guardarían un carácter superior— sobre la cual no se podría admitir, amparar, cotejar o aducir otras normas y fuentes constitucionales por resultar de igual jerarquía. O como afirma García -Pelayo, la Constitución es una forma de ser, no un deber ser, es de carácter declarativo, reconoce lo que es, lo dado. El flujo y reflujo del cambio social, ha de subordinarse a la forma de ser, y a través de la ley.

La separación propuesta de delimitar el tema constitucional y el legal, pudiere entrañar una idea de incertidumbre temporal del texto constitucional que se adopte, sin que exista una política de extradición. Y sin lugar a dudas es idea que no puede desecharse o botarse al vacío, pues estaríamos generando una falta de seguridad, elemento que hoy y a lo largo del debate sobre el tema se ha discutido. Es evidente que existe la necesidad social de generar, emitir una política de extradición, y que la aplicabilidad del texto constitucional depende de la misma. ¿Cómo eludir tal necesidad? No se avizora elusión posible, y nuestra proposición no se quiebra, por el contrario se compromete con ese sentir social, como compromiso de condiciones aplicabilidad.

Esta necesidad se erige en una pauta social, objeto de connotación constitucional, pero cuya permanencia no se justifica, pues su ejercicio agota tal necesidad, dando lugar a la oportuna aplicabilidad de la normatividad constitucional, de allí, que consecuentes con las anteriores consideraciones, nuestra propuesta abarca y a título transitorio, la fijación de que el Congreso —este Congreso— expida una ley que defina la política de extradición necesaria para su aplicación, y a fin de garantizar la inmediatez de la satisfacción de la necesidad colectiva que se impone, se prevé que si transcurrido el marco temporal que se otorga al Congreso, y este no emite la ley respectiva, el Gobierno Nacional la expida. Más que una garantía, encontramos que se trata de una solución a una serie congénita de discusiones que enervó desde el inicio el tema de la extradición, y en muchos casos superó la decisión de facultar su aplicación.

El mandato constitucional transitorio satisface la necesidad colectiva de dotar la extradición de condiciones de aplicabilidad, pero el ejercicio legislativo agota la necesidad de pauta constitucional.

La norma constitucional transitoria propuesta no controvierte, supera o viola texto legal alguno. Por el contrario, se adecua a la esencia de los temas tratados durante el decurso de este acto legislativo.

VI. El texto que propone la presente ponencia

Artículo 1º. El artículo 35 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 35. La extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto, con la ley.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional presentará el proyecto de ley que contengan la política de extradición a la cual se sujetará el Estado colombiano. Si para el 20 de junio de 1998 no se ha expedido la ley correspondiente, el Presidente de la República,

dentro de los quince días siguientes, lo pondrá en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

Artículo 2º. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

Por las condiciones expuestas proponemos a la honorable Cámara de Representantes, se dé tercer debate en Cámara de Representantes, segunda vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo 26 de 1997 Senado, 320 de 1997 Cámara, "por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política" conforme al texto antes indicado.

De los honorables Representantes,

Roberto Camacho Weverberg, Jorge A. Carrillo Gabanzo.

COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL

CAMARA DE REPRESENTANTES

14 de octubre de 1997

Hora: 6:00 p.m.

Firma ilegible.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE (SEGUNDA VUELTA) AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 26 DE 1997 SENADO, 320 DE 1997 CAMARA

por el cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política.

Doctor

WILLIAM VELEZ MESA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

E. S. D.

Señor Presidente:

Cumplo con el honroso encargo que usted me defiriera para rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 26 de 1997 Senado, 320 de 1997 Cámara, "por el cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política", que ya cursa en su segunda vuelta por el Congreso de la República. Como quiera que no he podido aunar criterios con los otros ponentes, para rendir informe conjunto, procedo, ateniéndome a las normas reglamentarias, a presentar un informe de minoría, solicitando desde ahora, que la proposición con que este termina se tenga como sustitutiva de la presentada por quienes suscriben el informe de mayorías.

1. Aspectos generales sobre la extradición.

La extradición según lo recuerda el maestro Luis Carlos Pérez, citando a Enrique Pessina "consisten en el auxilio que las naciones se prestan recíprocamente para que las decisiones judiciales no resulten inútiles al refugiarse un criminal en territorio que no es del Estado llamado a castigarle"¹.

Más adelante resalta que la figura es un instrumento para la lucha contra la impunidad "pues, expresa, como dijo Beccaria, 'la seguridad de no encontrar ningún lugar en la tierra donde el crimen pueda permanecer impune, sería el medio más eficaz para prevenirlo'. La institución, pues, se funda en la necesidad de que todos los gobiernos se auxilien mutuamente a fin de que la justicia punitiva quede satisfecha".

"La extradición, según Georges Vidal, es la entrega de un delincuente, antes o después de su condena, hecha por el Estado del territorio en que se ha refugiado, al Estado que debe juzgarlo o hacerle cumplir la pena. Tiene el mismo fundamento del derecho represor, pues se trata apenas de un modo para que este derecho pueda ser cumplido debidamente, y reposa, por tanto, en la necesidad de la defensa colectiva limitada por la idea de justicia. 'Si se

¹ PEREZ, Luis Carlos, Tratado de Derecho Penal, Tomo Y, 2ª edic., Bogotá, Edit. Temis, 1975, pág. 506.

admite que la pena es necesaria contra los malhechores por su efecto preventivo general o especial de ejemplaridad e intimidación, por su efecto moralizador y corrector, se debe asegurar por todos los medios la aplicación y ejecución de tal pena, pues la impunidad es una vía abierta para la reincidencia del autor del delito, fuera de que se presta a la imitación de los demás' ”².

De conformidad con lo expuesto la extradición es una figura jurídica que tiene como finalidad asegurar que el delito no se quede sin castigo, así el delincuente una vez lo ejecute salga del territorio del estado de comisión del hecho punible y se refugie en otro con la esperanza de que no va a ser juzgado, condenado y sancionado. Por ello se le caracteriza como un instrumento de lucha contra la impunidad.

Más mirado el aludido objetivo vale, también, afirmar que cuando el Estado en el cual se refugiare el delincuente no le garantice la impunidad, porque tiene previstas normas para juzgar el delito cometido en el extranjero, la extradición no es procedente. Este era, precisamente, uno de los fundamentos que la Corte Suprema de Justicia y la doctrina nacional le encontraban a la prohibición de extraditar nacionales consagrada en el Código Penal de 1936. En efecto, dice la Corte en sentencia citada por Antonio Vicente Arenas “obvio es el motivo que existe para prohibir la extradición de los propios nacionales por demanda de otro Estado, y consiste en que se considera expuesto a posibles peligros, graves y humanos, el juzgamiento de ellos en el extranjero, cuando habiendo delinquirido fuera del país se encuentren de nuevo en su patria.

“Y en Colombia la prohibición descansa también en la base de que esos posibles riesgos son innecesarios, pues esta República, en un intento o principio de internacionalización del Derecho Penal con el propósito laudable de empezar a hacer efectiva la solidaridad de las naciones en la represión contra la delincuencia, consignó en el artículo 7º del C.P. de 1936 precisas reglas para aplicar la ley penal colombiana, a nacionales y extranjeros que hayan perpetrado en el exterior algún delito, sin contar la contingencia especial de que trata el artículo 5º *ibidem*.

“Semejantes reglas de aplicación de la ley penal en el espacio equivalen a una extensión provechosa de la extraterritorialidad de la misma ley en busca de la defensa social de todas las naciones” (Concepto de 16 de noviembre de 1995, Gaceta Judicial, LXX, 887)”.
 “En efecto, prosigue Arenas, es posible en Colombia el juzgamiento de los nacionales que después de haber cometido un delito en el exterior se encuentra en nuestro territorio, pues respecto de ellos se ha adoptado en nuestro país el sistema del estatuto personal, según el cual la ley penal colombiana se aplica ‘a los nacionales que, fuera de los casos previstos en el artículo 5º, se encuentren en Colombia después de haber cometido un delito en territorio extranjero, siempre que de acuerdo con la ley colombiana ese delito esté reprimido con sanción restrictiva de la libertad personal no menor de dos años’ ”³.

Las disposiciones a que se refieren la corporación y el autor citados se encuentran consagradas actualmente en el artículo 15 ordinales 4º y s.s. del Código Penal Vigente. Luego, es de concluir que Colombia no es paraíso de impunidad para nacionales ni para extranjeros que lleguen al país una vez hayan delinquirido en el exterior porque al tenor de nuestras normas deben ser sancionados de acuerdo con la ley colombiana, la cual, incluso, en los últimos años ha tomado visos de extremado rigor con un aumento considerable del régimen punitivo.

De manera que mirado el fin esencial que persigue la extradición, de acuerdo con el ordenamiento colombiano, no existe razón para que opere, ya que Colombia prevé el juzgamiento y la sanción de

quienes hayan delinquirido en el exterior y se encuentren en su territorio.

Además las razones que históricamente se han esgrimido para no conceder la extradición de nacionales aún siguen vigentes. Recordémoslas: “El Estado tiene el deber de proteger a sus súbditos; la entrega de nacionales es una ofensa a la dignidad del Estado requerido; en general los jueces son más rigurosos con los procesados extranjeros; el Estado tiene potestad punitiva sobre sus propios súbditos, aunque hayan delinquirido fuera de su territorio, por lo que en lugar de entregarlos debe someterlos a su justicia; nadie puede ser sustraído a sus jueces naturales, el hombre tiene derecho a residir en el territorio del Estado del que es súbdito y la extradición le negaría tal derecho...”⁴.

No obstante, parece que en el momento histórico que vive la humanidad hemos regresado a la aplicación de los criterios del pasado remoto, registrados por el maestro Luis Carlos Pérez cuando expresa: “La extradición refleja históricamente un principio de conveniencia en las relaciones internacionales. Pessina dice que lo que refleja es el principio de la justicia, pero el recuento que hace de las distintas etapas por que pasó la institución revela la simple utilidad de los gobiernos, y el anhelo por mantener la intangibilidad de ciertos lugares sagrados”⁵.

Hoy día en nuestro medio el principal argumento para reimplantar la extradición de nacionales es la conveniencia del país, ya que la susodicha extradición es una exigencia en el concierto internacional de las potencias extranjeras. Hasta el punto que el Embajador de alguna de ellas se atreve a expresar públicamente su concepto mandando como debe reglarse la institución por parte de Colombia.

Es notorio que quienes más presionan en el nivel interno son los grupos económicos y quienes tienen relaciones comerciales sobre todo con los Estados Unidos, porque ven una posible lesión a sus intereses crematísticos si nuestras instituciones no se avienen al querer imperial. Y ello no es de extrañar en una sociedad que ha perdido su norte y la capacidad de reasimilar y poner en vigencia sus valores esenciales, que se ha enrutado por el camino desviado del lucro y la ganancia, esclava de los intereses económicos, olvidando que todas las creaciones humanas, y entre ellas, la economía, surgieron para servir la satisfacción de las necesidades del hombre y no para que este quedara subyugado por ellas.

Pero lo cierto es que los países imperialistas le han impuesto al mundo el esquema de la sociedad de consumo, como medio para acrecentar sus mercados y sus utilidades. Y los países del tercer mundo, y entre ellos, Colombia, se rigen por sus leyes. Y de ellas emanan males catastróficos de la sociedad moderna como la corrupción y el narcotráfico. Porque el hombre de hoy es incitado a través de los medios masivos de comunicación social a consumir infinidad de productos que le brindan las transnacionales, creándole necesidades irreales, y ante la insuficiencia de sus ingresos lícitos para poder adquirirlos se ve impelido a recurrir a los recursos de origen ilícito. Este es un fenómeno que explicó, incluso, la misma sociología norteamericana de mediados del siglo. O sino recordemos a Merton⁶ con su teoría del sueño americano, al tenor de la cual

² PEREZ, Luis Carlos, ob. cit. pág. 507.

³ ARENAS Antonio Vicente, Comentarios al Código Penal Colombiano, Parte General, 2ª edic., Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1968, págs. 58-59.

⁴ PEREZ PINZON, Alvaro Orlando, Introducción al Derecho Penal, Bogotá, Señal Editora, 1989, págs. 140-141.

⁵ PEREZ, ob. cit. págs. 510 y 511.

⁶ Cfr. TAYLOR, Y., WALTON P. YOUNG J., La nueva criminología, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1977, pág. 109.

el éxito se mide por la capacidad de consumo, siendo esta dentro del sistema ilimitado, lo cual obliga, también, a ingresos ilimitados, que las actividades lícitas siempre no proporcionan.

Entonces, el narcotráfico y la corrupción son modalidades punibles inspiradas en el afán de lucro, propios de una sociedad capitalista y consumista que ha relegado al hombre y sus valores a un segundo lugar, otorgándole primacía al éxito económico.

Aunque nos resistimos a la concepción economista y utilitarista de la sociedad, entendemos que el criterio de conveniencia, manejado por quienes ostentan el poder económico y por el mismo Gobierno, se abre cada día paso en una sociedad deshumanizada, que se dice democrática y social regida por el derecho, pero que traiciona el sentir democrático cuando no ausculta y proyecta en su discurrir el criterio de las mayorías y, más aún cuando se proclama amiga de los derechos humanos y su plena efectividad y vigencia y, sin embargo, los desconoce con manifiesta desfachatez.

En este panorama no valen argumentos humanistas, técnicos, ni jurídicos, porque la conveniencia es arbitraria. Por tanto, la extradición de nacionales tiende a abrirse paso como ya aconteció en el curso del trámite del acto legislativo materia de esta ponencia. Por consiguiente, nos concretaremos al análisis del contenido del mismo para sustentar nuestro concepto, no sin antes hacer un breve bosquejo histórico sobre la regulación de la extradición de nacionales en nuestro país.

2. La posición histórica de Colombia frente a la extradición de nacionales.

Colombia ha abocado el tema de la extradición desde el siglo pasado cuando suscribió el tratado de 1888 con los Estados Unidos de América, el cual en su artículo 10 disponía que ninguna de las altas partes contratantes estaban en la obligación de entregar sus propios nacionales.

El mismo criterio se conservó en el tratado de recíproca extradición de reos entre la República de Colombia y la Gran Bretaña, del 27 de octubre de 1888, cuyo artículo 3º reconoció a las partes absoluta libertad para rehusar la entrega de sus propios súbditos y se conservó en los instrumentos internacionales que el país suscribió sobre la materia. Así lo contemplan, entre otros, el tratado con España, con Chile y Francia. Otros convenios, incluso, son más radicales porque no admiten la extradición de las naciones como puede verse en los tratados con México, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica y Cuba, para citar algunos por vía de ilustración.

En la legislación interna el Código Penal de 1936 expresamente prohibió la extradición de nacionales y delincuentes político-sociales.

Esta tradición de no conceder la extradición de nacionales se conservó hasta que se celebró el tratado sobre la materia entre Colombia y los Estados Unidos en el año de 1979, el cual se hicieron excepciones a la facultad de las altas partes para entregar a sus propios nacionales, estableciendo la obligación de extradición: a) Cuando el delito comprenda actos que se hayan realizado en el territorio de ambos Estados con la intención de que sea consumado en el Estado requeriente o, "b) Cuando la persona cuya extradición se solicita haya sido condenada en el Estado requeriente por delito por el cual se solicita la extradición".

Este tratado fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 1º de septiembre de 1980 por defectos en el trámite constitucional de su promulgación.

Posteriormente el gobierno de la época desarrolló nuevamente el trámite que se había tachado de inexecutable y, nuevamente, fue declarado inexecutable con lo cual el tratado quedó vigente pero no aplicable, siendo esta su actual situación.

Reunida la Asamblea Nacional Constituyente se elevó a canon constitucional la prohibición de extraditar nacionales, la cual se encuentra vigente y se pretende reformar por medio del proyecto de acto legislativo materia del presente estudio.

Este breve recuento nos indica la reiterada inclinación de Colombia de no conceder la extradición de nacionales.

3. La naturaleza de la extradición, su carácter instrumental o sustancial.

La naturaleza de la extradición es presupuesto básico para determinar sus alcances. Hay quienes sostienen que es un fenómeno eminentemente procesal penal, que conlleva la regulación de un trámite, lo cual se evidencia con la circunstancia que está previsto en el Código de Procedimiento Penal y que como tal no está ligado al derecho sustancial y, por tanto, no es posible que con su regulación o concesión se lesionen los derechos fundamentales.

Otra corriente del pensamiento estima que si bien es cierto es un fenómeno de carácter procesal penal, él tiene efectos sustanciales y que en tal virtud implica los derechos fundamentales. Se argumenta, para sostener esta tesis que la ubicación de las normas en el Código Procedimental de por sí no significa que algunas de ellas no puedan ser de naturaleza sustancial.

Nosotros somos partidarios de esta segunda tesis por las siguientes razones:

a) La Corte Suprema de Justicia, con ponencia del ilustre Magistrado Gustavo Rendón Gaviria, reconoció que en el Código de Procedimiento Penal existen normas de carácter sustancial, al expresar: "6ª. Las leyes de procedimiento no sólo están destinadas a fijar competencias y disponer ritualidades adjetivas de los juicios criminales. Muchas de sus disposiciones, las más importantes, consagran los recursos contra las providencias judiciales, los términos probatorios, el debate dentro del plenario, la asistencia profesional del acusado, los medios de defensa, los recursos extraordinarios, los motivos de detención preventiva, entre otras cosas, todas ellas fundamentales, que de un procedimiento a otro pueden, de modo esencial, afectar los derechos del sujeto pasivo de la acción penal"⁷;

b) Aceptado que el Código de Procedimiento Penal contiene, también, normas sustanciales impera dilucidar si tal es el caso de la extradición porque su aplicación vulnera derechos fundamentales.

- Lo primero que se debe anotar al respecto es que al examinar cualquier tratado de extradición encontramos que ellos no hacen más que regular el desarrollo de principios que integran el debido proceso. Es así como se habla de la legalidad del delito exigiendo la tipificación del hecho punible en los Estados partes, de la legalidad de la sanción al prever determinada cuantía de la pena para que proceda la extradición, del derecho de defensa del solicitado en extradición, del *non bis in idem*, de la cosa juzgada, entre otros principios. Si la extradición fuera un mero trámite no tendrían por que ocuparse los tratados de estos aspectos sustanciales.

- En segundo lugar la extradición implica el cambio del juez preexistente al acto. En este sentido se sostiene que vulnera el principio del juez natural, porque para los colombianos por nacimiento que delinquieron en el exterior sin que existiere la extradición e ingresaron al país, el juez preexistente es el juez colombiano, no el extranjero.

Además, este principio del juez natural no sólo tiene la connotación de carácter formal ya expresada, sino también otra de carácter material consistente en que el hombre debe ser juzgado por sus

⁷ RENDON GAVIRIA, Gustavo, Gaceta Judicial, num. 2238, marzo de 1961.

pares, por quienes están en capacidad de comprender a cabalidad su conducta, porque conocen las normas de cultura que han regido la vida del sujeto. El juez debe tener en cuenta, entre aspectos, la idiosincrasia, las costumbres, la sicología colectiva, el entorno familiar, las relaciones sociales que constituyen el ambiente que influye la personalidad del juzgado.

No hay que olvidar que se debe juzgar al hombre en toda la dimensión con sus poderes y debilidades, sus emociones y pasiones, sus triunfos y sus derrotas, sus posesiones y carencias, sus potencialidades y realizaciones, sus problemas existenciales y espirituales, sus creencias y escepticismos, sus angustias y placeres, su fortaleza o debilidad física y espiritual, su normalidad o anormalidad mental, con su ilustración o su ignorancia, con los aciertos o las frustraciones colectivas que le haya correspondido vivir, y ello sólo es posible hacerlo en el medio en el cual se ha desenvuelto el sujeto presunto autor de la conducta punible. De ahí que Carlos Lozano y Lozano explique comentando el código penal de 1936 que no "se admite la entrega de los propios nacionales, pues pudiendo ser juzgados con mejor conocimiento de su personalidad en su patria, y quedando así descartada la impunidad, no habría razón para preferir la jurisdicción extranjera."⁸

- La extradición afecta la libertad personal toda vez que solicitada se debe ordenar la captura del sujeto con fines de extradición.

- La extradición puede conllevar el cambio de la regulación procesal con todas las normas sustanciales que ella pueda contener relativas a la libertad, a los recursos, a la defensa, etc., toda vez que la legislación de un país a otro puede variar esencialmente sobre tales aspectos y se puede llegar a vulnerar el principio ecuménico de la favorabilidad de la ley penal.

Vistas estas someras anotaciones hay que concluir que la extradición es un asunto de derecho sustancial.

4º. *La extradición y los delitos políticos*

La tradición jurídica no sólo en Colombia sino en el mundo a partir de la imposición de los principios de la Escuela Positiva del derecho penal ha sido la de no conceder la extradición por delitos políticos, con fundamento en que el delincuente político está inspirado en motivos nobles y altruistas, ya que persigue el cambio del régimen político vigente para imponer uno más avanzado buscando el mejoramiento de sus conciudadanos. "La nobleza, subjetivamente entendida, escribe el tratadista Irigorri Díez, el altruismo, los móviles de transformación por medio de movimientos revolucionarios, aquella postura ideológica que caracteriza al delincuente para crear el nuevo derecho, hace contraria al humanismo la entrega de delincuentes políticos, máxime, a ciertos países que no reconocen ese tipo de delincuencia evolutiva, tan estudiada por el moderno derecho penal."⁹

Además se argumenta que el delincuente político no representa ningún peligro para el Estado en el cual se ha refugiado, ya que como lo anota Lozano y Lozano "no son peligrosos sino en el país donde perturban a los gobiernos establecidos"¹⁰. En igual sentido se pronuncia Pérez Pinzón al afirmar que "la ideología no puede constituir un riesgo para el Estado que refugia, éste no debe inmiscuirse en los problemas políticos de otro país, y porque seguramente la persecución interestatal por parte del requeriente obedece más al ánimo de mantenimiento de un sistema determinado que a la real infracción de intereses jurídicos válidamente respaldados."¹¹

Las anteriores referencias doctrinales nos muestran con creces cómo la extradición por delitos políticos es improcedente, siendo de recibo la prohibición que sobre el particular establece el acto legislativo materia de estudio, la cual compagina con todos los tratados internacionales vigentes que regulan la materia.

Entre los tratados más importantes tenemos los siguientes:

Tratado de extradición con los Estados Unidos de 1979

Artículo 4º. "Delitos Políticos y Militares". 1. No se concederá la extradición cuando el delito por el que se solicita sea de carácter político, o tenga conexión con un delito de carácter político, o cuando la persona reclamada pruebe que la extradición se solicita con el exclusivo propósito de que se le juzgue o condene por un delito de ese carácter... 3. Corresponde al poder ejecutivo del Estado requerido decidir sobre la aplicación de este artículo, salvo que su legislación disponga otra cosa.

Convenio de extradición de reos, de 1892 con España

Artículo 5º. No se concederá la extradición por delitos políticos o por hechos que tengan conexión con ellos, y se estipula expresamente que el individuo cuya extradición se haya concedido no podrá ser perseguido en ningún caso, por delitos políticos anteriores a la extradición.

Tratado de extradición con Panamá de 1927

Artículo 4º. No habrá lugar a la extradición: ...b) Cuando se trate de delitos políticos o conexos con ellos (exceptuando todo atentado contra la vida del jefe de la Nación), o de delitos contra la religión, o de faltas o transgresiones puramente militares. La cuestión de saber si se trata o no de delito político o hecho conexo con él será decidida por el Estado requerido, teniendo en cuenta aquella de las legislaciones que sean más favorables al prófugo. Los actos caracterizados como de anarquismo por las leyes de ambos Estados no serán considerados como delitos políticos.

Tratado de extradición con Costa Rica - 1928

Artículo 3º. No se concederá en ningún caso la extradición: a) si el hecho por el cual se pide se considera en el Estado requerido como delito político o hecho conexo con él (exceptuando todo atentado contra la vida del jefe de la Nación), o cuando se trate de delitos contra la religión o de falta o transgresiones puramente militares; b) si la persona con quien obra la demanda prueba que ésta se ha hecho con el propósito de juzgarle o castigarle por un delito político o hecho conexo con él... La cuestión de saber si se trata o no de delito político o hecho conexo con él, será decidida por el Estado requerido, teniendo en cuenta aquella de las dos legislaciones que sea más favorable al prófugo. Los actos considerados como anárquicos por las leyes de ambos Estados no serán considerados como delitos políticos.

Tratado de extradición con México 1928

Artículo 3º. No se concederá la extradición por delitos de culpa, de imprenta o de orden militar, ni por delitos políticos o hechos que le sean conexos. El Estado requerido decidirá si el delito porque se demanda a un acusado es político, teniendo en cuenta aquellas de las dos legislaciones que sean más favorables al prófugo.

No se reputará delito político ni conexo con él, el atentado contra la vida del jefe de la Nación.

Tratado de extradición con Argentina 1992

Artículo 3º. La extradición no tendrá lugar: 5. por delitos políticos o hechos conexos, cuya calificación quedará a juicio de la parte de quien se demande la entrega; o si se prueba que la extradición se

⁸ Lozano y Lozano, Carlos, Elementos de Derecho Penal, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1951, página 418.

⁹ Irigorri Díez, Benjamín, Curso de Derecho Penal General Colombiano, Popayán, Universidad del Cauca, 1968, página 52.

¹⁰ Lozano y Lozano, ob. cit. Página 418.

¹¹ Pérez Pinzón, Alvaro Orlando, Introducción al Derecho Penal, Bogotá, Señal Editora, 1989, página 141.

solicita con objeto de juzgarlo y condenarlo por un hecho de carácter político. No registrará esta restricción y el requerido deberá ser entregado, cuando hubiere cometido un delito común, encubriéndolo con un acto político.

5º. *La retroactividad en materia de extradición*

La irretroactividad de la ley es principio general del derecho. Sin embargo, en nuestro medio, contrariando toda la tradición jurídica se ha venido invocando, últimamente, el criterio que toda la legislación, sea cualquiera su rango, que diga relación con la lucha contra el narcotráfico, debe ser retroactiva.

Esta absurda posición jurídica no tiene explicación distinta a la presión y la imposición que se ejercen desde el imperio, desconociendo los postulados básicos del Estado de derecho.

Juiciosos estudios han determinado que la ley rige siempre hacia el futuro, cualquiera que ella sea y la única excepción existente al principio de la irretroactividad de la ley, es la aplicación de la ley penal favorable.

Sin embargo, se argumenta para defender la retroactividad de la extradición que ésta constituye un mero trámite y que cómo tal se puede aplicar a conductas anteriores a su restablecimiento. Ya en acápite anterior demostramos cómo la extradición es un fenómeno procesal de efectos sustanciales, naturaleza que impide su aplicación retroactiva porque es lesiva para los intereses del procesado. Con razón dijo la Corte Suprema de Justicia, en providencia ya citada que "lo que la Carta establece en cuanto a la ley preexistente, en materia criminal, comprende por igual los preceptos sustantivos y de procedimiento, dejando, eso sí, a salvo el canon fundamental de la retroactividad cuando la ley posterior es más favorable al imputado de la comisión de un delito".

En materia de extradición su imposición es desfavorable para los fines del juzgamiento, luego, no se puede aplicar retroactivamente, sin violar caras garantías fundamentales de los sindicados.

Este principio de la irretroactividad de la ley es reconocido, también, en el ámbito del derecho internacional. Si examinamos los distintos tratados sobre extradición, actualmente vigentes y aplicables, encontramos que ninguno de ellos prevé la retroactividad de la figura.

Más aun la Convención de Viena establece como principio general del derecho internacional la irretroactividad de los tratados. Y de la misma manera exceptúa la posibilidad de extradición a los sujetos que están siendo investigados o juzgados por el país requerido.

Repasemos, a título de ejemplo, algunas normas sobre el tema:

- El tratado con Cuba, no es aplicable a hechos anteriores al canje de ratificaciones.

- La Convención Interamericana de Extradición estipula que sus normas no cobijan "a ningún pedido por delito cometido antes del depósito de su ratificación".

- El artículo 3º literal c) de la Convención de Montevideo que "cuando el individuo inculcado haya sido o esté siendo juzgado en el Estado requerido por el hecho que se le imputa y en el cual se funda el pedido de extradición", ésta no procede.

- La Convención de extradición con el Reino de España dispone en su artículo VI "tampoco procederá la extradición por crímenes o delitos perpetrados con anterioridad a las ratificaciones del presente convenio".

- El tratado con Francia prevé que la fecha del mismo será el punto de partida de su aplicación, en la cual no quedan comprendidos los hechos cometidos con anterioridad.

- Similares disposiciones contienen los tratados con Argentina (artículo III), el Convenio Bolivariano de Extradición (artículo

XVII), y la Convención sobre Extradición de Montevideo (artículo XIX).

En conclusión, la retroactividad no es de recibo ni en el ámbito interno, ni el derecho internacional. Más aun cuando la irretroactividad de la ley penal de efectos sustanciales que incluye los procesales, como ya se puntualizó, está consagrada en todos los tratados internacionales sobre derechos humanos y, especialmente, en el Pacto de Derechos civiles y Políticos y en la Convención Americana de Derechos Humanos.

6. *El principio de la intemporalidad de la Constitución*

Los defensores de la retroactividad de la extradición pretenden allanar el camino para sesgar el principio de la irretroactividad de la ley penal de efectos sustanciales, acudiendo al principio de la intemporalidad de la Constitución, para pregonar que una vez expedida la norma constitucional hay que hacer de cuenta que ella ha regido en todo tiempo regulando, en consecuencia situaciones jurídicas del pasado, del presente y del porvenir.

Aplicado lo anterior a la extradición significaría que restablecida ella por norma constitucional se aplicaría a hechos cometidos antes de su expedición y después de ella.

Sin adentrarnos en el estudio del principio de la intemporalidad de la Constitución, es suficiente considerar, para dilucidar este tópico, que este es un principio de creación doctrinal, que no encuentra consagración ni en la Constitución ni en ningún instrumento internacional. En cambio existe un principio de consagración en los tratados internacionales de derechos humanos y reconocido por nuestra Constitución que es el de la favorabilidad de la ley penal. De tal suerte que restablecida la extradición hay que establecer qué es más favorable para el juzgamiento del sujeto. Como la extradición viola derechos fundamentales, según lo anotamos en precedencia, ello conlleva a que tengamos que concluir que su aplicación es desfavorable, de tal manera que por favorabilidad a los sujetos que hayan delinquido en el exterior antes de entrar en vigencia el nuevo acto legislativo los debe seguir cobijando la no extradición.

En consecuencia, respaldo la posición asumida por la Plenaria del honorable Senado de que para este acto legislativo, la extradición sólo se aplicara a hechos sucedidos con posterioridad a la vigencia de esta norma.

Proposición Sustitutiva

Me aparto del criterio de los señores ponentes el doctor Roberto Camacho W. y el doctor Jorge A. Castillo Gabanzo, cuando afirman que el tema de la retroactividad fue negado en la primera vuelta, porque el artículo 226 del Reglamento del Congreso, en la parte final del primer inciso, habla de que las iniciativas negadas en este período, no podrán ser consideradas nuevamente. Se entiende por período completo de primera vuelta los temas planteados y votados en la Comisión y la respectiva plenaria, es cierto que fue negado en Comisión, pero en plenaria se retomó el tema, se discutió y se dejó para ser votado en la segunda vuelta y efectivamente se retomó por parte de la Plenaria del honorable Senado, donde se aprobó el siguiente texto con respecto a la retroactividad. "No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma".

Al ser votado y aprobado en la segunda vuelta por parte de la Plenaria del honorable Senado de la República, no veo razón alguna para no retomar el tema en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara.

Por las razones expuestas aquí, y las ya debatidas por el Senado de la República, como ponente comparto el texto votado y aprobado por la Plenaria del Senado de la República, por consiguiente,

consideramos que este acto legislativo debe ser aprobado en coherencia con los preceptos constitucionales que rigen estos legislativos y de acuerdo al siguiente texto:

**TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 26 DE 1997
SENADO, 320 DE 1997 CAMARA**

por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. EL artículo 35 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 35. La extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto, con la ley.

Además, la extradición de colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana. La ley reglamentará la materia.

La extradición no procederá por delitos políticos.

No procederá al extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma.

Artículo 2º. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

Atentamente,

Jairo Chavarriaga Wilkin,
Representante a la Cámara.

COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL
CAMARA DE REPRESENTANTES

14 de octubre de 1997

Hora: 5:00 p.m.

Angélica Marino.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Al Proyecto de ley número 196 de 1996 Cámara, *por la cual la Nación impulsa el progreso y desarrollo del municipio de Paratebueno, Cundinamarca.*

Honorables Representantes:

Someto a su análisis y consideración el informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 196 de 1996 Cámara, *por la cual la Nación impulsa el progreso y desarrollo del municipio de Paratebueno, Cundinamarca*, iniciativa cuya autora es la honorable Representante Carlina Rodríguez Rodríguez.

1. Antecedentes del Proyecto de ley.

1.1. El texto original del proyecto de ley contenía como objetivos específicos:

Asocio de la Nación y del honorable Congreso de la República a la conmemoración de los catorce años de fundación del municipio de Paratebueno, departamento de Cundinamarca y homenaje a sus autoridades municipales.

Obtener del presupuesto general de la Nación, apropiaciones destinadas a coadyuvar al desarrollo del municipio, con el siguiente objeto específico:

Construcción de un Polideportivo.

Construcción de una planta de tratamiento de residuos sólidos.

1.2. Tal como lo expuse en el informe de Ponencia para Primer Debate, consideré procedente introducir a la iniciativa algunas

modificaciones a su contenido original, tanto a su título como a algunos artículos.

Las referidas variaciones fueron aceptadas en su totalidad por la Comisión IV de esta Corporación Legislativa. Por consiguiente, este informe de Ponencia ratifica íntegramente el título y articulado aprobado por dicha Comisión, en su sesión del 28 de mayo de 1997 y como tal somete el Proyecto de ley número 196 de 1996, a estudio de la Cámara Plena.

2. Contenido de la iniciativa.

Según se viene indicando, la propuesta en su integridad se orienta al municipio de Paratebueno, ubicado en el departamento de Cundinamarca, localidad que adquirió su condición de entidad territorial el 4 de julio de 1982.

El reciente municipio pertenece a la región de Medina y está localizado en los límites departamentales de Boyacá y Meta. De acuerdo con su ubicación geográfica, cercano a la ciudad de Villavicencio, sus habitantes dependen de ésta para acceder a una mejor prestación de los servicios públicos de tipo social y al intercambio comercial de bienes y productos.

Está compuesto por 6.404 habitantes, de los cuales 1.337 se localizan en su parte urbana y 5.067 pertenecen al área rural.

Conforme se expuso, la iniciativa enfocaba su objeto a obtener del presupuesto general de la Nación, en futuras vigencias, recursos económicos que coadyuvarán a favorecer a la localidad y a sus pobladores, en los sectores de saneamiento básico, recreación y deporte.

Después de analizar el contenido original del proyecto de ley, conjuntamente con las autoridades locales, se concluyó que las obras allí incluidas podrían adelantarse mediante una oportuna y adecuada gestión municipal, sin que para alcanzar esos objetivos se precisara de una ley de la República que mediara para que el Gobierno Municipal pudiera acceder a las fuentes de financiación, ya existentes, en las cuales se contemplan recursos económicos dirigidos a los propósitos inicialmente contenidos en la propuesta.

Se identificó que el municipio enfrenta dificultades de variado tipo que, entre otros aspectos, le impiden atender adecuadamente la mayoría de las áreas pertenecientes a los sectores sociales.

Las autoridades municipales han expuesto informes departamentales y municipales, en los cuales se identifican esas deficiencias de cobertura y enfatizan en las necesidades demandadas por el sector salud.

Para el efecto, expusieron aquellos proyectos de inversión que precisan y exponen las debilidades de infraestructura locativa y prestación de servicios médicos que se registran en esa localidad, y puntualizaron que la actual atención en materia de salud pública se limita a la disponibilidad de un solo centro de salud en el área urbana y cuatro puestos de salud que atienden enfermos de este municipio y de otras localidades circunvecinas.

La construcción de un hospital de primer nivel de atención en el municipio de Paratebueno, Cundinamarca, permitiría que no sólo este municipio, sino la región en general, mejoren la actual prestación médico asistencial, y que sus pobladores accedan a beneficios y servicios básicos, de los cuales no disponen, en las áreas de hospitalización, diagnóstico radiológico, cirugía, anestesia, ginecología y obstetricia, pediatría y odontología.

Por ello, socialmente, para la localidad, la construcción de un hospital de primer nivel es una necesidad de prioridad frente a las originalmente contempladas en la iniciativa.

Con la coparticipación del Gobierno Nacional mediante una ley de este carácter, en la cual se incluyan para tal fin recursos económicos adicionales a los contemplados en el Plan de Desarrollo e inversión municipal, se generará para el municipio y para la región un mayor beneficio y efecto social y económico, que impactará en su desarrollo y en el bienestar de sus habitantes.

Con base en lo expuesto, tanto el informe de Ponencia para Primer Debate, como éste, que se somete a consideración de la Cámara Plena, sustituye las obras contenidas en el texto original, por la construcción de un hospital de primer nivel en tal municipio.

Para sacar adelante esa modificación, las autoridades municipales que intervinieron en el análisis de esta iniciativa comprometieron su gestión administrativa para impulsar ante las entidades y Fondos de Inversión competentes, el contenido del Plan de Desarrollo que contempla tal proyecto de inversión, complementándolo con los recursos económicos que por efecto de esta iniciativa puedan ser apropiados dentro del Presupuesto General de la Nación.

Considerando las razones anteriores, este informe de Ponencia convalida la importancia que tiene para el Congreso de la República y para el Gobierno Nacional, atender y coadyuvar a la solución de este tipo de necesidades sociales que se registran en el territorio nacional y en especial la que aquí se expone para el municipio de Paratebuena, Cundinamarca.

A partir de los elementos que se señalan y componen este informe, se fundamenta ante la Cámara Plena la viabilidad para dar curso al presente proyecto de ley.

3. Concepto sobre el Proyecto de ley

Por las consideraciones y razones expuestas, me permito proponer a la Cámara Plena:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 196 de 1996, por la cual la Nación impulsa el progreso y desarrollo del municipio de Paratebuena, Cundinamarca.

Representante ponente,

Juan José Medina Berrío,
Representante a la Cámara.

Santa Fe de Bogotá, D.C., agosto 15 de 1997.

MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 196 DE 1996 CAMARA,

por la cual la Nación y el honorable Congreso de la República se asocian a la celebración del XIV aniversario de la Fundación del municipio de Paratebuena, departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.

Título: Se modifica por:

por la cual la Nación impulsa el progreso y desarrollo del municipio de Paratebuena, Cundinamarca.

Artículo 1º. Se modifica por:

La Nación impulsa el progreso y desarrollo de Paratebuena, Cundinamarca, y rinde homenaje a sus habitantes y autoridades municipales.

Artículo 2º. Se suprime.

Artículo 3º. Se convierte en Artículo 2º y se modifica por:

Autorízase al Gobierno Nacional para incluir dentro del presupuesto general de la Nación, correspondiente a próximas vigencias, las apropiaciones específicas destinadas a la construcción de un hospital de primer nivel de atención en el municipio de Paratebuena, Cundinamarca.

Parágrafo: El costo total y la ejecución de tal obra, dispondrá de aquellos recursos económicos y apropiaciones presupuestales incluidas con tal fin, en los planes de desarrollo e inversión de los departamentos de Cundinamarca y del Meta y en los del municipio de Paratebuena y demás entidades territoriales que se beneficiarán con tal servicio de salud.

Artículo 4º. Se convierte en Artículo 3º y se modifica por:

El Gobierno Nacional incorporará a la ley general de presupuesto, en las vigencias que así determina, las apropiaciones asignadas para la ejecución de la obra descrita en el artículo anterior, previo análisis de disponibilidad financiera, factibilidad de ejecución y cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 152 de 1994 y demás disposiciones reglamentarias vigentes sobre la materia.

Artículo 5º. Se convierte en Artículo 4º y queda igual.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO

**APROBADO EN COMISION EL 7 DE OCTUBRE DE 1997
SEGUN ACTA NUMERO 10 DE 1997 ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 024 DE 1997- CAMARA**

por medio del cual se modifican los artículos 299, 300, 303, 312, 313, 314 y 323 de la Constitución Política.

Artículo 1º. El artículo 299 de la Constitución quedará así:

En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por no menos de once miembros ni más de treinta y uno. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio.

El régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro años y tendrán la calidad de empleados públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con

excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social en los términos que fije la ley.

Artículo 2º. El artículo 300 de la Constitución quedará así:

Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento.

Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras, públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la

determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.

Los planes y programas de desarrollo y de obras públicas serán coordinados e integrado con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.

Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.

Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.

Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleos; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

Autorizar al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes.

Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determine la ley.

Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, a los Secretarios de Gabinete, los Directores de Departamentos Administrativos, los Directores de Entidades descentralizadas del orden departamental y los Jefes Seccionales de entidades nacionales.

Citar y requerir a los Secretarios del Gabinete, los Directores de Departamento Administrativo, los Directores de las entidades descentralizadas del Departamento y los jefes seccionales de las entidades nacionales, para que concurran a las sesiones con el fin de que rindan informes sobre su gestión y se pueda efectuar por la corporación, un verdadero control de resultados. La no comparecencia de los funcionarios mencionados o la no rendición de los informes requeridos constituye falta grave sancionada de conformidad con la ley.

Cumplir las demás funciones que les asignen la Constitución y la ley.

Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3, 5 y 7 de este artículo, las que decreten inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador.

Artículo 3º. El artículo 303 de la Constitución quedará así:

En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos para períodos institucionales de cuatro años que coincidirán con los de las Asambleas Departamentales, y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los Gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales y forma de llenarlas, y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

Artículo 4º. El artículo 312 de la Constitución quedará así:

En cada municipio habrá una Corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro años que se denominará Concejo Municipal, integrada por no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de las sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

Artículo 5º. El artículo 313 de la Constitución quedará así:

Corresponde a los Concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos.

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto municipal y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

8. Elegir personeros para períodos de cuatro años, así como los demás funcionarios que determine la ley.

Parágrafo transitorio. El período de los personeros coincidirá con el del alcalde.

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

10. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor Municipal, los Secretarios de Gabinete, los Directores de Departamentos Administrativos y de Entidades descentralizadas del orden municipal y los jefes locales de las Entidades Seccionales y de las Nacionales que actúen en el territorio municipal.

11. Citar y requerir a los Secretarios de Gabinete, los jefes de Departamentos Administrativos municipales y los representantes legales de las entidades del orden municipal para que concurran a las sesiones con el fin de que rindan informes sobre su gestión y se pueda efectuar por la corporación, un verdadero control de resultados. La no comparecencia de los funcionarios antes citados o la no rendición de los informes requeridos constituyen falta grave sancionada de conformidad con la ley.

12. Las demás que les asignen la Constitución y la ley.

Artículo 6º. El artículo 314 de la Constitución quedará así:

En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro años que coincidirá

con el de los concejos municipales, y no podrán ser reelegibles para el período siguiente.

El Presidente y los Gobernadores en los casos taxativamente señalados por la ley suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esa atribución.

Artículo 7º. El artículo 323 de la Constitución quedará así:

El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de cuatro años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva.

La elección del alcalde Mayor, de Concejales Distritales y Ediles se hará en un mismo día para períodos institucionales coincidentes de cuatro años. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente Junta Administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo 8º. La Constitución tendrá el siguiente artículo transitorio:

Los actuales gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles terminarán sus períodos el 31 de diciembre del año 2000. No obstante estos Gobernadores y Alcaldes podrán aspirar a la reelección, en este único caso, para el período siguiente.

Los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles elegidos para el período que inicia el 1º de enero del año 2001 terminarán su período el 31 de diciembre del año 2002.

Artículo 9º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Joaquín José Vives Pérez,

Ponente Coordinador;

Luis Fernando Almario Rojas, Sidilfredo Bonilla Guerrero,

Ponentes.

Carlos Julio Olarte Cárdenas,

Secretario General.

* * *

TEXTO DEFINITIVO

APROBADO EN COMISION EL 7 DE OCTUBRE DE 1997 SEGUN ACTA NUMERO 10 DE 1997 PROYECTO DE LEY NUMERO 039 DE 1997- CAMARA

por la cual se asegura el ejercicio del derecho al voto secreto como expresión libre de la voluntad del elector y se protege la autonomía política del territorio municipal o distrital.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* El objeto de esta ley es garantizar en el proceso electoral el ejercicio de los principios de imparcialidad, secreto del voto, eficacia del voto y la autonomía política de cada territorio, para que las votaciones demuestren la voluntad de los ciudadano en las urnas.

Artículo 2º. *Principios.* El Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Registrador Nacional y todos los funcionarios de la organización electoral del país, en el cumplimiento de su funciones

asegurarán para efectos de la inscripción de la cédula de ciudadanía en el censo electoral, el cumplimiento de los siguientes principios rectores.

1. Principios de libertad de inscripción:

La inscripción de la cédula de ciudadanía en el censo electoral es un acto de expresión libre de voluntad ciudadana y de defensa de la autonomía política de cada uno de los territorios del país.

2. Principios de la imparcialidad:

En el proceso electoral, que inicia con el acto de inscripción, ningún partido, movimiento político o persona, podrá inducir o constreñir la libre voluntad del ciudadano para que inscriba la cédula de ciudadanía en territorio municipal o distrital diferente al lugar de su residencia.

3. Principio del secreto del voto:

El voto es secreto y las autoridades están obligadas a garantizar este derecho.

4. Principio de la eficacia del voto:

Los servidores públicos en la aplicación de las disposiciones electorales garantizarán desde la etapa de inscripción de la cédula de ciudadanía la validez del voto para que éste represente la expresión libre de la voluntad del elector.

Artículo 3º. *Censo Electoral.* El censo Electoral es el registro de votantes aptos para ejercer el derecho a sufragar en una o varias elecciones.

Artículo 4º. *Conformación del Censo Electoral.* El Censo Electoral se conformará así:

a) Con las cédulas de ciudadanía vigentes expedidas en una circunscripción electoral.

b) Con las cédulas de los ciudadanos que se inscribieron o sufragaron en la elección inmediatamente anterior.

c) Con las cédulas de los ciudadanos que se inscriban para los comicios a realizarse en fecha establecida por el Consejo Nacional Electoral, en las condiciones establecidas en el artículo 8º de la presente ley.

Artículo 5º. *Naturaleza del Censo.* El Censo Electoral es un documento público cualquier ciudadano, a su costa y en ejercicio del derecho de petición podrá solicitar copia auténtica del mismo.

Artículo 6º. *Acto de Inscripción.* La inscripción de la cédula de ciudadanía para conformar el censo electoral es un acto voluntario que requiere de la presencia del ciudadano en el sitio de su residencia y la efectuará el Registrador del respectivo municipio o distrito.

Con la inscripción el ciudadano manifiesta su voluntad de participar en el ejercicio de un derecho constitucional secreto e inviolable que implica responsabilidades.

Artículo 7º. La última inscripción con el lleno de los requisitos legales deja sin efecto la anterior.

Artículo 8º. *Residencia.* Para efectos de esta ley el asiento permanente por un término no inferior a seis (6) meses determina la residencia del ciudadano.

Artículo 9º. *Impugnación a inscripciones de cédulas de ciudadanía.* Cualquier ciudadano con fundamento en la no residencia de inscrito en el municipio o distrito respectivo, puede impugnar la inscripción de una o más cédulas de ciudadanía cuando considere que se ha violado lo determinado en esta ley y demás previsiones legales que rigen el proceso electoral.

Artículo 10. *Corrupción de inscripción.* El que por cualquier medio logre que uno o más ciudadanos inscriban la cédula de

ciudadanía en el municipio o distrito diferente al de residencia del ciudadano con el propósito de obtener ventaja sobre los demás candidatos de elección popular incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años.

En igual sanción incurrirá el que inscriba su cédula de ciudadanía con fines electorales en lugar diferente al de su residencia. Los candidatos a Corporaciones públicas podrán inscribirse en cualquier lugar de su respectiva jurisdicción.

Artículo 11. El artículo 3º. de la Ley 163 de 1994, quedará así:

Artículo 3º. Los Delegados Departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil tiene plenas y exclusivas facultades para establecer los calendarios y horarios de inscripción de cédulas en las respectivas circunscripciones, con sujeción al término general que fije el Registrador Nacional del Estado Civil.

Artículo 12. El artículo 85 del Decreto 2241 de 1986, modificado por el artículo 9º de la Ley 6ª de 1990, quedará así:

Artículo 85. *Número de sufragantes por mesa.* La Registraduría Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional Electoral, fijará el número de ciudadanos que podrán sufragar en las distintas mesas de votación.

La Registraduría Nacional del Estado Civil elaborará para cada mesa las listas de las cédulas correspondientes a los ciudadanos aptos para votar en las cabeceras municipales, corregimientos, inspecciones de policía y demás lugares en los que se autorice la instalación de mesas de votación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99 del presente Código.

Si después de elaboradas las listas se cancelasen o excluyesen una o más cédulas, el correspondiente Registrador del Estado Civil o su delegado enviarán a las respectivas mesas de votación la lista de cédulas con las cuales no se puede sufragar.

Artículo 13. El artículo 99 del Decreto 2241 de 1986 adicionado por el artículo 9º de la Ley 163 de 1994, quedará así:

Artículo 99. *Mesas de votación – lugar donde deben funcionar.* Corresponde a los delegados Departamentales del Registrador del Estado Civil autorizar la instalación, traslado o supresión de las mesas de votación en las circunscripción respectiva.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, para las elecciones de Presidente y Vicepresidente, Senadores y Represen-

tantes, Gobernadores y Diputados, Alcaldes y Concejales, Ediles o miembros de las Juntas Administradoras Locales, se instalarán mesas de votación, al menos, en los mismos sitios donde funcionaron para las elecciones de octubre 30 de 1994.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Ramón Elejalde Arbeláez, Antonio José Pinillos Abozaglo,
Representantes a la Cámara.

El Secretario General,

Carlos Julio Olarte Cárdenas.

CONTENIDO

Gaceta número 433 - Jueves 16 de octubre de 1997

CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de Ponencia para primer debate correspondiente al tercer debate de la segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 26 de 1997 Senado, 320 de 1997 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política.	1
Ponencia para primer debate segunda vuelta al Proyecto de acto Legislativo número 26 de 1997 Senado, 320 de 1997 Cámara, por el cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política.	3
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 196 de 1996 Cámara, por la cual la Nación impulsa el progreso y desarrollo del municipio de Paratebuena, Cundinamarca.	8

TEXTOS DEFINITIVOS

Texto definitivo aprobado en comisión el 7 de octubre de 1997 según Acta número 10 de 1997 Acto Legislativo número 024 de 1997-Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 299, 300, 303, 312, 313, 314 y 323 de la Constitución Política.	9
Texto definitivo aprobado en comisión el 7 de octubre de 1997 según Acta número 10 de 1997 Acto Legislativo número 039 de 1997-Cámara, por la cual se asegura el ejercicio del derecho al voto secreto como expresión libre de la voluntad del elector y se protege la autonomía política del territorio municipal o distrital.	11