



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XII - Nº 422

Bogotá, D. C., viernes 22 de agosto de 2003

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 12 DE 2003 CAMARA NUMERO 52 DE 2003 SENADO

*por medio de la cual se definen las zonas no interconectadas.*

Bogotá, D. C., 20 de agosto de 2003

Doctores

MIGUEL DE LA ESPRIELLA

Presidente Comisión Quinta

Senado de la República

LUIS EDMUNDO MAYA PONCE

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Ciudad

Señores Presidentes y honorables Congresistas:

Por designación de los señores Presidentes de las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, cumplimos con el encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 12 de 2003 Cámara, 52 de 2003 Senado, *por medio de la cual se definen las zonas no interconectadas*, cuyo autor es el señor Ministro de Minas y Energía, doctor *Luis Ernesto Mejía Castro*.

#### 1. Objeto del Proyecto de ley número 12 de 2003 Cámara, 52 de 2003 Senado

El Proyecto de ley 12 de 2003, tiene por objeto hacer claridad sobre cuáles son las zonas no interconectadas del país, definidas en un ámbito técnico que esquematiza la manera en que han accedido a un sistema de conexión y no geográficamente como lo incorpora el parágrafo 2 del artículo 105 de la Ley 788 del 27 de diciembre de 2002, que dice: Son zonas no interconectadas para todos los efectos los departamentos contemplados en el artículo 309 de la Constitución (Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y

Vichada), más el departamento del Chocó, el departamento del Caquetá y el departamento del Meta.

#### 2. Análisis del proyecto de ley

##### 2.1 Antecedentes

La Ley 143 de 1994 en su artículo 11 define zonas no interconectadas como el área geográfica en donde no se presta el servicio público de electricidad a través del Sistema Interconectado Nacional.

Con los fundamentos de las Leyes 142 y 143 de 1995 el Gobierno expidió el Conpes 3055 de 1999 de cuyas recomendaciones se materializaron en un estudio que sirvió como base para el Conpes 3108 que estableció los parámetros para proveer soluciones para la prestación eficiente del servicio de electricidad a las regiones más apartadas del territorio Nacional.

##### 2.2 Características de las ZNI

En las ZNI viven alrededor de 1'524.304 habitantes, 4% del total nacional, de los cuales el 12,4% reside en las capitales departamentales y cabeceras municipales y el 88% en los centros poblados rurales y en las áreas netamente rurales.

Las ZNI tienen una densidad promedio de 2 hab/km<sup>2</sup> (33 promedio nacional y 93 promedio SIN). Ocupan alrededor del 66% (756.000 km<sup>2</sup>) del territorio nacional. 22 departamentos y 115 municipios tienen centros poblados en las ZNI, allí se localizan 5 capitales departamentales, Leticia, San José del Guaviare, Mitú, Puerto Inírida, Puerto Carreño, 46 cabeceras municipales y más de 913 centros poblados rurales de diferentes categorías. (Sitios, caseríos, inspecciones de policía, corregimientos y poblados indígenas).

Los centros poblados (rurales, capitales y cabeceras municipales) tienen una población de 527.720 habitantes y las áreas netamente rurales, 996.584 habitantes.

De acuerdo con el estudio, se clasificaron los centros poblados por tipos de conformidad con sus características energéticas, sociales y económicas para establecer las condiciones mínimas de prestación del servicio y optimizar recursos y operatividad del potencial prestador del servicio público, así:

a) Tipo I o de electrificación plena (>500 habitantes). Requieren la prestación del servicio de energía eléctrica en condiciones de calidad similares a las del Sistema Interconectado Nacional, SIN;

b) Tipo II o de energización primaria (200 a 500 habitantes), cuentan en promedio con 4,2 horas de servicio por día y demandan energía para uso residencial, principalmente;

c) Tipo III o de preenergización (<200 habitantes), cuentan en promedio con 3,25 horas de servicio por día y demandan energía para uso residencial (iluminación comunicaciones y servicios comunales) requieren del aprovisionamiento de energía para cubrir necesidades comunales, comunicaciones e iluminación, mediante sistemas de bajo costo de operación y mantenimiento.

Los centros poblados se agruparon regionalmente por las características étnicas y costumbres, usos y medios de transporte comunes y se conformaron 12 Grupos que pueden ser atendidos, cada uno, por un mismo o varios prestadores del servicio con importantes beneficios por facilidad de acceso e integración regional.

Cuadro número 1

Grupo	Nombre	Número de centros poblados	Habitantes	
			centros poblados	Rural
1	Chocó/Atrato	41	36344	45611
2	Litoral Pacífico - Chocó	148	57673	132331
3	Litoral Pacífico-Nariño/Cauca	354	156180	107561
4	Ríos Meta y Casanare	36	21911	72104
5	Río Guaviare	43	38159	93557
6	Ríos Caquetá y Caguán	38	17354	58705
7	Departamento Putumayo	95	38000	110000
8	Departamento del Amazonas	40	35580	14769
9	Departamento del Vaupés	26	8647	16024
10	Departamento del Guainía	18	9945	13677
11	Departamento del Vichada	14	13181	22191
12	Localidades y municipios aislados	190	119781	375168
Total		964	527081	997223

### 2.3 Impacto de las definiciones de la ley

Constitucionalmente el municipio es el responsable de la prestación de los servicios públicos y en tal sentido el Estado debe actuar como garante del cumplimiento de esta función.

Dada la debilidad administrativa y de gestión de los municipios de las ZNI, se han propuesto estructuras empresariales que impulsadas por el Ministerio de Minas y Energía serán promovidas por el Instituto de Planificación de Soluciones Energéticas IPSE.

En el cuadro número 1 se puede observar que las localidades incluidas en los grupos 3 y 12 del Conpes 3108 suman 544, para una población aproximada de 758.000 habitantes, sin incluir las localidades del departamento de Antioquia que están incorporadas en el Grupo 1.

La definición establecida en el párrafo 2º del artículo 105 de la Ley 788, excluye al 56% de las localidades de los departamentos que la ley considera que no tienen Zonas No Interconectadas.

Por otra parte, al incorporar completamente a los departamentos del Caquetá, Chocó y Meta, se están definiendo como Zonas no Interconectadas

a localidades que ya están incorporadas en el SIN y que están siendo servidas por Empresas Electricadoras establecidas, como son la Electricadora del Caquetá, Dispac y la Electricadora del Meta, entidades que deben asumir con recursos propios generados por su negocio de venta de energía, las obras de ampliación de cobertura y rehabilitación de la infraestructura energética.

Para el caso del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que es una región insular desconectada del Sistema Interconectado Nacional Colombiano, el Gobierno Colombiano ha establecido una regulación especial que está contenida en las resoluciones CREG 37-76 y 106 de 1996, CREG 80 de 1997 que modificó a las anteriores, CREG-73 de 1998 que estableció específicamente las diferencias entre el mercado del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con los del SIN y los de las Zonas no interconectadas y finalmente la CREG-018 de 2003 que establece el nuevo esquema tarifario para el departamento.

Las bases tarifarias y el tratamiento preferencial que le establece la Resolución 18 1191 del 2002 del Ministerio de Minas y Energía, con relación a los precios del electrocombustible utilizado en la generación de energía eléctrica, garantizan la rentabilidad del negocio de la energía, lo que debe ser manejado eficientemente por el Operador de Red sobre quien recae la responsabilidad por la Operación, Mantenimiento y Administración de la infraestructura energética y por consiguiente es quien debe encargarse de la rehabilitación de las redes, la ampliación de cobertura y la normalización de usuarios subnormales.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la demanda máxima actual de energía, no alcanza los 27MW (megavatios), mientras el sistema tiene disponibilidad de más de 50MW, lo cual garantiza el servicio continuo, siempre que los usuarios servidos cumplan con el pago oportuno y el OR administre con diligencia y eficiencia los recursos que recibe.

El apoyo Administrativo y Técnico a la gestión de las Empresas generadora y distribuidora para el territorio insular, está encomendado a Corelca que es la Entidad encargada de estas funciones y por esta razón al Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas, el Decreto 1140 de 1999, le excluye competencia sobre el Departamento Archipiélago.

### 3. Proposición

En atención a las consideraciones antes expuestas, proponemos a los honorables Senadores y Representantes de las Comisiones Quinta Constitucional Permanente, votar positivamente el Proyecto de ley 12 de 2003 Cámara, 052 de 2003 Senado.

Atentamente,

*Juan Gómez Martínez*, Coordinador Ponentes Senado; *Sandra Arabella Velásquez*, Coordinadora Ponentes Cámara de Representantes; *Jaime Bravo Motta*, Ponente Senado de la República; *Pedro José Arenas*, *Luis Edmundo Maya Ponce*, *Edgar Eulises Torres*, *Manuel José Caroprese*, Ponentes Cámara de Representantes.

### TEXTO PARA CONSIDERAR EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 012 DE 2003 CAMARA, 52 DE 2003 SENADO

*por la cual se definen las zonas no interconectadas.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Para todos los efectos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica se entiende por zonas no interconectadas a los municipios, corregimientos, localidades y caseríos no conectadas al Sistema Interconectado Nacional, SIN, con excepción del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Parágrafo 1°. Las áreas geográficas que puedan interconectarse a este sistema en condiciones económicas y financieras viables y sostenibles, se excluyen de las zonas no interconectadas, cuando empiecen a recibir el Servicio de Energía Eléctrica del SIN, una vez se surtan los trámites correspondientes y se cumplan los términos establecidos en la regulación vigente establecida por la comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el parágrafo 2° del artículo 105 de la Ley 788 del 27 de diciembre de 2002.

*Juan Gómez Martínez*, Coordinador Ponente Senado; *Sandra Arabella Velásquez*, Coordinadora Ponente Cámara de Representantes; *Jaime Bravo Motta*, Ponente Senado de la República; *Pedro José Arenas*, *Luis Edmundo Maya Ponce*, *Edgar Eulises Torres*, *Manuel José Caroprese*, Ponentes Cámara de Representantes.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 021 DE 2003 CAMARA

*por la cual se establecen calidades para la selección de los candidatos a los cargos de Contralor General de la República, Contralor Distrital de Bogotá y contralores departamentales, distritales y municipales.*

Bogotá, D. C., 19 de agosto de 2003

Doctor

TONNY JOZAME AMAR

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 021 de 2003 Cámara de Representantes.

Señor Presidente:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, procedemos a rendir el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 221 de 2003 Cámara, por la cual se establecen calidades para la selección de los candidatos a los cargos de Contralor General de la República, Contralor Distrital de Bogotá y contralores departamentales, distritales y municipales, en los siguientes términos:

Tanto el artículo 267 como el artículo 272 de la Constitución Política establecen unos requisitos mínimos para el desempeño de los cargos de Contralor General o de contralor de las entidades territoriales donde existan contralorías, pero en ambas disposiciones se asigna al legislador la competencia para establecer calidades adicionales.

Del ejercicio de esa atribución trata la presente ley, a partir del supuesto de la necesidad de hacer más exigentes los requisitos para detentar tan importantes posiciones dentro del Estado, pues resulta claro que la vigilancia de la integridad del patrimonio público y de la aplicación de sus recursos a la realización de los fines esenciales del Estado, así como la derivación de las consecuencias por una gestión fiscal que no corresponda a los principios de eficacia, eficiencia, economía, equidad y desarrollo sostenible, son funciones cuyo ejercicio debe estar en manos de las personas más calificadas profesionalmente para adelantarlas.

Por ello, en el proyecto de ley se determinan requisitos que determinan la selección de candidatos con un alto perfil al considerar la preparación académica con nivel de posgrado; la experiencia profesional en el sector público, así como la experiencia laboral específica en organismos de control; y la vinculación con la academia a través de la docencia o la investigación,

calidades que son aún más exigentes, como es apenas lógico, para los cargos de Contralor General de la República y Contralor Distrital de Bogotá, de manera que el candidato que resulte elegido no llegue a aprender sobre la marcha en el ejercicio del cargo sino que empiece cabalmente a ejercerlo desde el mismo día de su posesión.

Con este mecanismo se contribuye por parte del Congreso de la República al mejoramiento de las condiciones para un ejercicio más técnico y profesionalizado del control fiscal y, por esta vía, se induce el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, tanto de parte de las entidades controladoras, como de la propia administración en el ejercicio de la función pública.

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 021 de 2003 Cámara, por la cual se establecen calidades para la selección de los candidatos a los cargos de Contralor General de la República, Contralor Distrital de Bogotá y contralores departamentales, distritales y municipales, con el mismo texto presentado por su autor.

Atentamente,

*Clara Isabel Pinillos Abozaglo*, *Teodolindo Avendaño Castellanos*,

Ponentes.

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY 266 DE 2003 CAMARA, 141 DE 2002 SENADO

*por la cual se modifica la Ley 733 de 2002 y la Ley 599 de 2000 en los artículos 64 y 66 del Código Penal.*

Doctor

TONNY JOZAME AMAR

Presidente Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes  
Bogotá, D. C.

Por disposición de la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes hemos sido designados ponentes para primer debate en Cámara del Proyecto de ley número 266 de 2003 Cámara 141 de 2002 Senado titulado, *por la cual se modifica la Ley 733 de 2002 y la Ley 599 de 2000 en los artículos 64 y 66 del Código Penal*, proyecto de ley presentado por los honorables Senadores *Rafael Pardo Rueda* y *Rodrigo Rivera*.

La presente ponencia abordará el estudio del proyecto en el siguiente orden. En primer lugar se hará un breve recuento del trámite del mismo en el Senado teniendo en cuenta sus objetivos y aspectos centrales, a continuación se expondrán los argumentos acerca de la inconstitucionalidad de la reforma de los artículos 64 y 66 de la Ley 599 de 2000 y por último se tratará lo relativo a la viabilidad de la modificación del artículo 11 de la Ley 733 de 2002.

#### I. Antecedentes del proyecto

Objetivos del proyecto.

Con el proyecto se buscan fundamentalmente tres objetivos:

1. Racionalizar la figura de la libertad condicional de manera que sus requisitos o presupuestos estén constituidos no solamente por elementos objetivos como el cumplimiento de una parte de la pena y buena conducta durante la reclusión sino además factores subjetivos como la valoración de las modalidades y gravedad de los delitos, de las conductas y de sus autores.
2. Consagrar un procedimiento de revisión del otorgamiento de la libertad condicional a instancias de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.
3. Excluir delitos como el narcotráfico, el lavado de activos, el genocidio, desplazamiento forzado y delitos conexos de las rebajas de pena por sentencia

anticipada y confesión y de los subrogados penales o mecanismos sustitutos de la pena privativa de la libertad de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de la pena, o libertad condicional.

### 1. Racionalizar la figura de la libertad condicional

Frente a los delitos diferentes a los de terrorismo, secuestro, narcotráfico y otros afines se propone un régimen de libertad condicional que reúna los siguientes elementos.

En primer lugar, se precisa la competencia del Juez para valorar las modalidades del delito y la personalidad del condenado de manera que se pueda apreciar la incidencia de la medida sobre la prevención de los delitos y la rehabilitación del condenado.

En segundo lugar, se conserva el presupuesto del cumplimiento de una parte de la pena.

Tercero, se mantiene la exigencia del buen comportamiento carcelario.

Finalmente se exige un concepto previo del Ministerio Público, como existiera en el código de los años treinta, en su calidad de representante de la sociedad para que determine si existe o no readaptación y conveniencia social.

La reforma que se plantea asegura una interpretación del artículo 64 que incorpora elementos subjetivos a la figura de la libertad condicional para que no baste el cumplimiento de una parte de la pena y la buena conducta del condenado, sino que exige además la valoración de los antecedentes de las personas y de las modalidades de los delitos.

Antecedentes de la libertad condicional.

El Código Penal "Ley 95 de 1936".

*Artículo 85. Podrá concederse la libertad condicional al condenado a las penas de prisión o arresto no menores de dos (2) años, que haya cumplido las dos terceras partes de la condena o a la pena de presidio, que haya cumplido las tres cuartas partes, siempre que su personalidad, su buena conducta en el respectivo establecimiento carcelario, sus antecedentes de todo orden permitan al juez presumir fundamentalmente que ha dejado de ser peligroso para la sociedad, y que no volverá a delinquir.*

*La providencia judicial que conceda la libertad condicional deberá dictarse previa audiencia del Ministerio Público y concepto favorable y motivado del Consejo de Disciplina del establecimiento donde haya descontado su pena el condenado.*

*Artículo 86. Al condenado a quien se le otorgue la libertad condicional podrán imponérsele los deberes inherentes a la caución de buena conducta (55) y otros especiales, como el de someterse a la vigilancia de las autoridades o presentarse periódicamente ante ellas o ante el Consejo de Patronato.*

*Ley 95 de 1936 Capítulo IV de la libertad condicional.*

*Artículo 696 del C. P. P. Quien la concede. El condenado que se hallare en las circunstancias previstas por los artículos 85 y 90 del Código Penal, podrá solicitar la libertad condicional al juez que hubiere dictado la sentencia de primera instancia (artículo 453, Ordinal Punto número 5).*

*Artículo 697. Anexos a la solicitud. La solicitud de libertad condicional debe ir acompañada de la resolución favorable del director del establecimiento, dictada de acuerdo con el Consejo de Disciplina de la copia de la cartilla biográfica y de los demás documentos que prueben los requisitos exigidos por el Código Penal.*

*Artículo 689. Recibida la solicitud, el juez la pasará al respectivo agente del Ministerio Público para que, en un tiempo no mayor de diez (10) días conceptúe sobre la conveniencia o inconveniencia de otorgar al solicitante la libertad condicional.*

*Artículo 699. Aclaración previa al concepto fiscal. El agente del Ministerio Público podrá solicitar, antes de emitir concepto, aclaración o ampliación de los documentos acompañados a la solicitud, para practicar lo cual el juez fijará un plazo no mayor de diez (10) días.*

*Artículo 700. Aplicación de los artículos 86 y 90 del Código Penal. La providencia que otorgue la libertad condicional impondrá las prescripciones que establecen los artículos 86 y 90 del Código Penal y será comunicada a las entidades a quienes se comunicó la sentencia condenatoria, las autoridades judiciales y de policía donde se establezca el que va a gozar de libertad condicional y, al Consejo de Libertad de patronato si allí funcionare.*

*Artículo 701. Informes al Juez. Comunicación de providencias. Las autoridades ante quienes deba presentarse el libertado condicionalmente, tienen la obligación de rendir al juez del conocimiento un informe mensual sobre su conducta, actividades, ocupación, trabajo, etc.*

*El no cumplimiento de las obligaciones anteriores hará incurrir a las autoridades responsables, por la primera vez, en suspensión de seis (6) meses a un (1) año del empleo que ejerzan y, en caso de reincidencia, en la pérdida del empleo, sanciones que impondrá el juez de conocimiento.*

*Las providencias que dictare el juez en cumplimiento del artículo 85 y 89 del Código Penal, se comunicarán a las mismas personas y entidades a quienes se haya comunicado la sentencia condenatoria y la providencia que concedió la libertad condicional.*

El Código Penal de 1980 (Dto. 100) estableció en su artículo 72:

*"El juez podrá conceder la libertad condicional al condenado a la pena de arresto mayor de tres (3) años o a la de prisión que exceda de dos, cuando haya cumplido las dos terceras partes de la condena, siempre que su personalidad, su buena conducta en el establecimiento carcelario y sus antecedentes de todo orden, permitan suponer fundadamente su readaptación social".*

El Código de Procedimiento Penal, acogido por el decreto 2700 de 1991 preservó el artículo 72 al señalar:

*"Artículo 515. Solicitud. El condenado que se hallare en las circunstancias previstas en el artículo 72 del Código Penal, podrá solicitar al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, la libertad condicional acompañando la resolución favorable del consejo de disciplina o en su defecto el director del respectivo establecimiento carcelario, copia de la cartilla biográfica y los demás documentos que comprueben los requisitos exigidos en el Código Penal, los que deberán ser entregados a más tardar dentro de los tres días siguientes".*

En 1997 el legislador mediante la Ley 415 estableció un régimen mixto. De una parte, respecto de los delitos más graves del ordenamiento como secuestro, narcotráfico y homicidio agravado mantiene el régimen del artículo 72 del entonces código de 1980, esto es, se exigen 2/3 partes de pena cumplida pero el juez puede valorar los antecedentes de todo orden y la modalidad del delito. De otra parte, respecto de los demás delitos establece un régimen más amplio pues la libertad condicional obraría con 3/5 partes de la pena cumplida y el juez no podría tener en cuenta los antecedentes atinentes a la dosificación. El artículo 1º de la ley, el cual introdujo el artículo 72A del Código Penal fue del siguiente tenor:

*"Artículo 72A. Con excepción de los delitos de: Enriquecimiento ilícito; homicidio agravado o lesiones personales agravadas por virtud de las causales 2, 4, 5 y 8 del artículo 30 de la Ley 40 de 1993; secuestro, extorsión; hurto calificado; los delitos dolosos previstos en la Ley 30 de 1986; los delitos previstos en el Decreto-ley 2266 de 1991, excepto los de porte ilegal de armas de defensa personal, interceptación de correspondencia oficial, utilización ilegal de uniformes o insignias y*

*amenazas personales o familiares; los delitos previstos en la Ley 190 de 1995, excepto cohecho por dar u ofrecer, prevaricato y utilización indebida de información privilegiada; los delitos previstos en la Ley 360 de 1997 y en la Ley 365 de 1997; y los delitos conexos con todos los anteriores, los cuales continuarán bajo el régimen del artículo 72 del Código Penal, para los demás delitos el beneficio de libertad condicional se concederá de la siguiente manera:*

*El juez concederá la libertad condicional al condenado a pena privativa de la libertad mayor de tres (3) años, cuando haya cumplido las tres quintas partes (3/5) de la condena, siempre que haya observado buena conducta en el establecimiento carcelario.*

*Parágrafo. Salvo que exista orden de captura vigente en su contra, no podrá negarse el beneficio de libertad condicional atendiendo a los antecedentes penales o circunstancias tenidas en cuenta en la sentencia para dosificar la pena o negar la condena de ejecución condicional”.*

Por medio de la Ley 589 de 2000, el legislador modificó las conductas punibles de favorecimiento, concierto para delinquir y tortura, igualmente se sancionaron conductas como la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y el genocidio, tipos penales que fueron conservados por la actual legislación penal.

A su vez el actual Código Penal (Ley 599 de 2000) acogió el sistema más amplio de los previstos en la Ley 415 de 1997, al exigir el cumplimiento de las 3/5 partes de la pena y la comprobación de buena conducta en el establecimiento carcelario. No contempla el nuevo Código un régimen especial para los delitos más graves. En otras palabras la Ley 599 de 2000 estableció un solo régimen para todos los delitos.

Así se dispuso en el artículo 64 del Código Penal:

*“Artículo 64. Libertad Condicional. El Juez concederá la libertad condicional al condenado a pena privativa de la libertad mayor de tres (3) años, cuando haya cumplido las tres quintas partes de la condena, siempre que de su buena conducta en el establecimiento carcelario pueda el Juez deducir, motivadamente, que no existe necesidad para continuar con la ejecución de la pena.*

*No podrá negarse el beneficio de la libertad condicional atendiendo a las circunstancias y antecedentes tenidos en cuenta para la dosificación de la pena.*

*El periodo de prueba será el que falte para el cumplimiento total de la condena”.*

Dos años después el Congreso Nacional se ocupa de ciertos delitos de especial gravedad como el secuestro y el terrorismo para excluirlos de toda suerte de beneficios y subrogados incluida la libertad condicional; no obstante no se incluyen delitos como el homicidio con fines terroristas, el tráfico de estupefacientes y el lavado de activos. Dispuso así el artículo 11 de la Ley 733 de 2002:

*“Artículo 11. Exclusión de beneficios y subrogados. Cuando se trate de delitos de terrorismo, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, y conexos, no procederán las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión; ni se concederán los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de la pena, o libertad condicional. Tampoco a la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar a ningún otro beneficio o subrogado legal, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre que esta sea efectiva”.*

## **2. Exclusión de delitos como el narcotráfico, el lavado de activos, y el genocidio, de beneficios o instrumentos como la libertad condicional**

El artículo 11 de la Ley 733 de 2002 dispuso que tratándose de delitos de terrorismo, secuestro, extorsión y conexos no proceden las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión ni los subrogados de libertad condicional.

Mediante el presente proyecto se propone extender el tratamiento de la Ley 733 y por ende la exclusión de la libertad condicional a los delitos de narcotráfico, lavado de activos, genocidio, homicidio con fines terroristas y desplazamiento forzado, en razón de la gravedad de estas conductas y en aras de buscar la prevención general de estas formas de delincuencia. Resulta evidente que de existir penas disuasivas frente a estos comportamientos los delincuentes han de sopesar con mucho mayor detenimiento la comisión de los mismos.

### **2. Revisión de la libertad condicional**

Se consagra una nueva función a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para que pueda revisar a solicitud del Procurador, del Fiscal General de la Nación, del Defensor del Pueblo o del Ministerio de Justicia los instrumentos sustitutivos de la pena -como la libertad condicional- que hubieren sido otorgados en cualquier tiempo.

Se trata de que la Sala Penal de la Corte Suprema confronte la libertad condicional concedida a condenados por los delitos más graves con criterios como la modalidad de los delitos y los antecedentes del responsable.

No se trata de revisar el quantum de la pena pues ella ya ha sido proferida con anterioridad. Se trata de revisar la manera como se ejecuta o materializa una pena ya establecida para asegurar, según la ponencia para segundo debate en Senado, de una parte que no se cometa fraude a la justicia y de otra que se preserve una de las funciones esenciales de la pena como es asegurar la prevención de los delitos y la prevalencia del interés general.

De proferirse una revocatoria por parte de la Corte Suprema de Justicia el condenado deberá, como corresponde de manera general, cumplir la pena en los establecimientos carcelarios establecidos por el Estado.

Discusión del proyecto en la Comisión Primera.

En cuanto al artículo primero (1°), una vez abierta la discusión del proyecto de ley, como coautor del mismo, el honorable Senador Rafael Pardo sostuvo que con dicha disposición se pretende incluir, además, de los delitos que ya existen de conformidad con la Ley 733 de 2002, aquellos que ocasionan mayor daño social, como los propuestos en la iniciativa. Respecto del artículo segundo, se suscitó un complejo debate, acerca de los presupuestos de la libertad condicional consagrados en el actual Código Penal. Se explicó que uno de los objetivos esenciales de la propuesta consistió en permitir que los jueces puedan valorar los antecedentes de las personas y, las modalidades de los delitos, para concluir acerca de la readaptación social del condenado como presupuesto de la libertad condicional.

En desarrollo de la discusión sobre la pertinencia de incluir elementos subjetivos como presupuestos de la libertad condicional, el Honorable Senador Carlos Gaviria expresó que sólo deben obrar elementos objetivos y no se pueden considerar de nuevo los antecedentes de las personas, pues estos fueron considerados en su oportunidad para imponer la pena.

Sobre el particular, el ponente y otro grupo de Senadores consideraron que resultaba indispensable valorar la gravedad de cada delito y los antecedentes judiciales, sin caer en las revaluadas teorías de la peligrosidad. Se insistió en que ello era necesario para evitar la reincidencia y asegurar la prevalencia del interés general.

Durante el debate el Senador Antonio Navarro Wolff propuso la modificación del artículo 2° del proyecto, así: “cuando hayan cumplido las tres quintas partes de la condena”, en lugar de las dos terceras partes como lo planteaba el informe

del autor y ponente de la iniciativa. El proponente insistió en que al haberse excluido de la posibilidad de conceder la libertad condicional a quienes hubiesen cometido delitos de mayor peligrosidad y daño social no existía ninguna razón para hacer más gravosa la situación de aquellos que cometieren delitos de menor envergadura. La proposición fue acogida por la Comisión. El Senador Carlos Gaviria Díaz, a su turno, dejó constancia de su voto negativo a la totalidad del articulado del proyecto.

Acercas del artículo 3º, el Senador Navarro Wolff también planteó suprimir del mismo la expresión "... en cualquier tiempo..." y manifestó que de esa manera no se podrán revisar las medidas de libertad condicional concedidas con anterioridad a la expedición de la ley. Advirtió que permitirlo sería una aplicación retroactiva de la norma penal. Otros Senadores propusieron la eliminación del mencionado artículo.

El ponente, por su parte, explicó que se trataba de consagrar un mecanismo para que la Corte Suprema de Justicia pudiera en nombre de la sociedad y de la prevalencia del Estado de Derecho revisar las libertades condicionales concedidas. Agregó que no se pretendía modificar pena alguna, solo revisar y precisar la manera de su cumplimiento. Preciso que de la esencia de este tipo de subrogados es ser condicional.

Finalmente el artículo tercero se aprobó sin modificaciones.

La posición del Gobierno Nacional, a través del Ministro de Justicia y del Interior, Fernando Londoño Hoyos, expresó su respaldo al proyecto.

## II. Sobre la inconstitucionalidad de la reforma de los artículos 64 y 66 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).

### 1. El principio constitucional del *non bis in idem*

Este importante principio está consagrado en los tratados internacionales vigentes en Colombia de la siguiente manera:

La Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" (Ley 16 de 1972), en el artículo 8º, numeral 4, así lo prescribe: "Garantías judiciales. 4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos".

En igual sentido se puede citar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 74 de 1968) que en el artículo 14 numeral séptimo prescribe: "Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país".

Este principio es reconocido en nuestra Constitución en el artículo 29, está comprendido dentro de la amplia consagración del derecho al debido proceso. Tal precepto señala: "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

"(...) quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a (...) impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho".

Como puede observarse el principio referido integra el bloque de constitucionalidad, puesto que los tratados y convenios internacionales que lo acogen hacen parte del ordenamiento jurídico nacional en virtud del artículo 93 de la Constitución el cual señala que "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia".

La anterior previsión se debe tener en cuenta a la hora de emprender reformas legislativas que versen sobre tal garantía fundamental puesto que por vía de ley ordinaria no se podría desconocer lo querido por el Constituyente primario que a su vez es una consagración de lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales.

Este precepto constitucional encuentra su desarrollo legal en el Código Penal en su artículo 8º, el cual reza: "Prohibición de doble incriminación. A nadie se le podrá imputar más de una vez la misma conducta punible, cualquiera sea la denominación jurídica que se le dé o haya dado, salvo lo establecido en los instrumentos internacionales". A su vez el Código de Procedimiento Penal en el artículo 19 indica: "Cosa juzgada. La persona cuya situación jurídica haya sido definida por sentencia ejecutoriada o providencia que tenga la misma fuerza vinculante, no será sometida a una nueva actuación por la misma conducta, aunque a esta se le dé una denominación jurídica distinta". Ambos preceptos con carácter de normas rectoras.

Encontramos así que el principio de cosa juzgada o *non bis in idem* (vocablo latino que significa "no dos veces sobre lo mismo") es un precepto de carácter universal que tiene como propósito fundamental impedir que se repita la imputación penal parcial o totalmente contra una persona en el mismo o en otro proceso. Esta institución garantiza que los funcionarios judiciales no puedan perseguir a una persona más de una vez por un mismo hecho, independientemente de si ha sido absuelta o condenada. Este principio, como lo ha señalado la Corte Suprema de justicia está representado por la prohibición de juzgar dos veces a una persona por el "mismo hecho" y no se refiere la ley, como en otras legislaciones al mismo delito; "ello significa que la imputación concreta debe basarse en el comportamiento históricamente determinado, cualquiera que sea su significación jurídica o nomen iuris empleado por el funcionario judicial para calificar el hecho".

Continúa explicando la esencia del principio "Ahora bien, como es indudable que en Colombia la carga de la investigación y de la prueba le corresponde al Estado-jurisdicción, y éste debe agotarla en ciclos preclusivos, también es cierto que es pura y única responsabilidad de la jurisdicción consumir todo el conocimiento posible en búsqueda de la verdad, sin perjuicio de la vigencia de las garantías fundamentales... De modo que no es posible intentar otras investigaciones posteriores o simultáneas con el ánimo de agregar elementos o circunstancias a la conducta central ya investigada, siempre que se establezca que es igual el comportamiento básico que fue objeto de conocimiento y decisión". C. S. J. enero 18 de 200. M. P. Jorge Aníbal Gómez Gallego.

La alta corporación judicial delimitó los elementos del principio y los medios de defensa que concurren cuando de alguna manera resulta vulnerado: "esta garantía fundamental y procesal opera bajo una triple identidad: de persona (*eadem personam*) o elemento subjetivo, de objeto (*eadem re*) o aspecto fáctico resuelto y de causa (*eadem causa petendi*) o fundamento de la pretensión jurídica ante la jurisdicción penal... las persecuciones múltiples se pueden solucionar por la vía del *non bis in idem* o a través de las reglas de competencia, aun mediante los incidentes de colisión de competencia... Significa lo dicho que ante los trámites que versan sobre los mismos hechos, la prohibición de la persecución múltiple (*non bis in idem*) impone la necesidad al funcionario de proceder en cuanto a la acción penal, así a) Inhibirse de abrir investigación en la fase previa... b) En el sumario, precluir la investigación...; c) En la causa, cesar el procedimiento...; y d), de no resolverse la situación en las instancias, podrá reclamarse en casación o mediante el ejercicio de la acción de revisión". C. S. J. junio 13 de 2001. M.P. Herman Galán Castellanos.

Los efectos de la cosa juzgada son su inmutabilidad, definitividad, ejecutoriedad, obligatoriedad y *non bis in idem*. Este último es la aplicación más importante de la Cosa juzgada el cual a su vez debe cumplir con dos requisitos "Uno. Identidad entre el hecho decidido y el hecho con base en el

cual se busca instaurar el nuevo proceso. Dos. Identidad entre la persona sobre la cual recae la decisión irrevocable y la persona a que se quiere someter a nueva investigación”<sup>1</sup>.

Manifestación importante de este precepto constitucional es el principio de la Prohibición de la doble valoración, el cual nos enseña que de una circunstancia o hecho no se pueden derivar dos o más consecuencias punitivas<sup>2</sup>. Como se ha mencionado anteriormente el *non bis in idem*, no se circunscribe exclusivamente a la autoridad de la cosa juzgada de la sentencia o decisiones similares, la redacción de la norma constitucional es amplia y no permite restricciones legislativas o judiciales. Tal previsión proviene de la necesidad de ponerle fin a cualquier discusión que verse sobre descripciones fácticas similares que ya hayan sido objeto de valoración o hayan sido tenidas en cuenta para adoptar alguna decisión, y evitar así que la persona sea penalizada indefinidamente o reiteradamente con base en el mismo fenómeno, hecho o circunstancia lo cual conllevaría al desconocimiento ostensible de los fines que cumple la pena en nuestro medio y en concreto la de reinserción social consagrado en el artículo 4° de la Ley 599 de 2000.

Entre las aplicaciones del principio de la prohibición de la doble valoración se pueden mencionar los siguientes:

1. El artículo 58 del Código Penal referido a las circunstancias de mayor punibilidad advierte que se tendrán en cuenta aquellas que no hayan sido previstas de otra manera. Excluyendo así taxativamente una doble incriminación por los mismos fundamentos fácticos.

2. La otra consecuencia derivada del principio de la prohibición de la doble valoración se encuentra consagrada en el artículo 64 del Código Penal en lo relacionado con la libertad condicional, este precepto en su inciso segundo señala que: “No podrá negarse el beneficio de la libertad condicional atendiendo a las circunstancias y antecedentes tenidos en cuenta para la dosificación de la pena”.

Se encuentra aquí la manifestación clara del legislador de acatar el precepto universal de la Cosa Juzgada contenido en el artículo 29 de la Constitución Política y en los Tratados Internacionales cuya implicación directa es el *non bis in idem* el cual se concreta en la expresa prohibición de la doble valoración.

Los requisitos para otorgar el subrogado penal según la norma son los siguientes:

1. El cumplimiento de las tres quintas partes de la condena 2. Buena conducta de la persona en el establecimiento carcelario, que conlleve a deducir motivadamente al juez que no existe necesidad para continuar con la ejecución de la pena.

Al respecto es necesario señalar que la Corte Constitucional mediante sentencia C-806 de 2002 M. P. Clara Inés Vargas Hernández, declaró inconstitucional el primer requisito para otorgar el beneficio, es decir para delitos con pena privativa de la libertad mayor de tres años.

En esta providencia se sostuvo:

“Por virtud del segmento normativo acusado el artículo 64 de la Ley 599 de 2000, se llega al absurdo de que solamente el condenado a una pena privativa de la libertad de duración superior a los tres años –por ejemplo de tres años un día–, por su buen comportamiento en el establecimiento carcelario puede obtener la libertad condicional apenas cuando haya cumplido efectivamente veintisiete meses de privación de la libertad, al tiempo que los condenados a penas de tres años o de duración inferior deben permanecer privados de la libertad sin que tengan ese derecho. Con esta regulación, en la práctica estas condenas acaban

teniendo una ejecución de mayor duración que otras sanciones que en principio fueron de mayor entidad punitiva. Este tratamiento desigual no es razonable y por lo tanto es violatorio del derecho constitucional a la igualdad.

Tal inequidad, ciertamente riñe con el principio de igualdad contemplado en el artículo 13 de la Carta Política, por cuanto los condenados a penas privativas de la libertad inferiores a tres años que la estén cumpliendo efectivamente en los centros carcelarios, se encuentran en la misma situación fáctica de los condenados a penas superiores quienes, a diferencia de los primeros, pueden observar buena conducta en el establecimiento carcelario para efectos de obtener su libertad condicional. Aquellos en cambio, tienen que cumplir la totalidad de la condena impuesta sin que su buena conducta en los centros de reclusión sea ponderada por el juez para concederles el mecanismo de la libertad condicional solo en virtud de la función retributiva de la pena, resultando afectado además el derecho a la libertad, pues ya cumplidas las tres quintas partes de la condena y habiendo guardado buena conducta, no se encuentra un criterio claro que indique la necesidad de mantenerlos privados de la libertad hasta completar la totalidad de la pena”.

En contravía a los avances en el reconocimiento de garantías derivadas de los preceptos constitucionales que han sido señalados, este proyecto de ley busca entre otras cosas que el funcionario judicial tenga en cuenta para otorgar el subrogado penal de la libertad condicional del artículo 64 del Código Penal la gravedad del delito y la personalidad del condenado, esto en franca violación del principio del *non bis in idem* (prohibición de la doble valoración consagrado en la Constitución Política y en los tratados y convenios internacionales).

El artículo propuesto y del cual disintimos por completo, es el siguiente: “El juez podrá conceder la libertad condicional al condenado a pena privativa de la libertad mayor de tres años, cuando haya cumplido las tres quintas partes de la condena, previa apreciación de la gravedad del delito y siempre que la personalidad del condenado, su buena conducta en el establecimiento carcelario y sus antecedentes de todo orden, permitan suponer fundadamente su readaptación social. El beneficio podrá ser concedido previo concepto favorable del agente del Ministerio Público.

El período de prueba será el que falta para el cumplimiento total de la condena”.

Al respecto se debe decir que la institución de la libertad condicional tal como está prevista en el nuevo Código Penal (Ley 599) impone al funcionario judicial la tarea de verificar el cumplimiento del requisito objetivo de la pena cumplida (la pena impuesta mayor de tres años fue declarada inconstitucional) y el buen comportamiento en el establecimiento carcelario obviando como ya se ha mencionado los criterios superados en los momentos de la declaración de responsabilidad y la dosificación, esto además de responder al principio constitucional del *non bis in idem*, se explica en virtud del principio rector contenido en el artículo 4° del Código Penal que establece que la prevención especial y la reinserción operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión, lo que significa que el principio de necesidad que motiva la imposición de la pena quedará constatado con el cumplimiento de estos fines, lo que conlleva a concluir al funcionario que no es menester continuar con la ejecución de la pena, por esto debe advertirse que a instancias de la libertad condicional la función retributiva de la pena deja de existir, ya que lo que se busca es determinar la reinserción social del condenado.

Recapitulando, encontramos que la reforma al instituto de la libertad condicional tal como se ha planteado en el proyecto es abiertamente inconstitucional pues desconoce el principio de la prohibición de la doble valoración aplicación directa y lógica del *non bis in idem*, al establecer como condición para otorgar el beneficio del artículo 64 del Código Penal tener en

<sup>1</sup> Pérez Pinzón, Alvaro. Introducción al Derecho Penal. Bogotá, Ediciones Gustavo Ibáñez. 2003. Págs. 127 y 128.

<sup>2</sup> Ibid. Pág. 122.

cuenta la gravedad del delito y la personalidad del condenado, circunstancias que necesariamente se tuvieron en cuenta para declarar la responsabilidad e imponer la pena. Así mismo, consideramos que la reforma representa un retroceso en cuanto a la moderna teoría de la pena recogida en gran parte en el Código Penal del año 2000 puesto que la función de mera retribución (vindicta) ha quedado proscrita como ya se mencionó en instancia de este subrogado penal, por lo que consideramos que no es admisible una penalización reiterativa e indefinida de la persona. La violencia estatal representada en el poder punitivo del Estado debe ceder si se constata que la función de la pena ha sido cumplida objetivamente (es este caso la prevención especial y reinserción social) de lo contrario se estaría contrariando el principio de la necesidad de la pena.

De la misma manera estamos en desacuerdo con las otras variaciones que se pretenden implementar al instituto referido. Los autores del proyecto consideran necesario que el agente del Ministerio Público rinda concepto previo favorable para conceder el subrogado, función que tiene su génesis en una similar contenida en el Código Penal de 1936. Siendo los requisitos eminentemente objetivos el juez tal como lo señala el artículo 64 una vez verificados deberá conceder el beneficio sin discusión, tornando en superfluo cualquier concepto de otros funcionarios.

También se pretende adicionar un nuevo inciso en el artículo 66 del Código Penal con el siguiente tenor: *“Artículo 66. Revocación de la suspensión de la ejecución condicional de la pena y de la libertad condicional. (...) La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, a solicitud del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación, del Defensor del Pueblo o del Ministro de Justicia y del Derecho, podrá revisar, revocar o suspender los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad como las condenas de ejecución condicional o libertad condicional concedidos en cualquier tiempo cuando de la valoración de los antecedentes personales y sociales del sentenciado, así como la modalidad y gravedad de la conducta punible sean indicativos de que es necesaria la ejecución de la pena para asegurar la prevención de la delincuencia, la vigencia de un orden justo y la prevalencia del interés general dispuesto como principio fundamental en el artículo 1º de la Constitución Política.*

*Producida la revocatoria se procederá a ejecutar de inmediato la condena existente”.*

Al respecto deben tenerse en cuenta los argumentos expuestos anteriormente con relación a la libertad condicional y la prohibición expresa de derivar varias consecuencias punitivas de un mismo hecho o circunstancia, los cuales bastarían para solicitar su archivo.

Pero además, la propuesta contenida en el inciso en comento al considerar la posibilidad de que **en cualquier tiempo** la Corte Suprema de Justicia a solicitud del Procurador General, del Fiscal, del Defensor del Pueblo y del Ministro de Justicia y del Derecho revise, revoque o suspenda los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad, está en clara contradicción de los principios de favorabilidad e irretroactividad de la ley penal, ya que la nueva disposición normativa tiende gravemente a desconocer un beneficio otorgado con anterioridad y que la persona resocializada está disfrutando legítimamente pues se parte del principio de que los requisitos exigidos para su reconocimiento se cumplieron. Así mismo se contraría el principio de la seguridad jurídica puesto que los beneficios otorgados representados en los subrogados penales perderían toda su fuerza jurídica vinculante y definitiva dejando a la coyuntura de orden público su posibilidad de revisión y posterior revocatoria.

### III. Reforma a la Ley 733 de 2002

El artículo que se quiere adicionar es el siguiente *“Artículo 11. Exclusión de beneficios y subrogados. Cuando se trate de delitos de terrorismo, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, y conexos, no procederán las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión; ni se concederán*

*los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de la pena, o libertad condicional. Tampoco a la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar a ningún otro beneficio o subrogado legal, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre que esta sea efectiva”.*

Como puede observarse lo que motivó al legislador en ese entonces fue el afán de que las violaciones a los bienes jurídicos que se consideran de mayor valía quedaran excluidas de los subrogados penales y de otros beneficios. Es decir el Congreso en su legítimo ejercicio del *ius puniendi* a través del “procedimiento democrático de adopción de las leyes” en desarrollo de la política criminal del Estado puede señalar dentro de los límites axiológicos de la Constitución de 1991 qué conductas merecen el mayor reproche penal y a su vez cuáles de estas conductas por atentar gravemente contra los fundamentos de la sociedad quedan excluidos de los beneficios de que pueden gozar aquellos que han cometido injustos de menor gravedad. Todo esto en aplicación de los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política y en estricto acatamiento de los principios de necesidad y proporcionalidad de la pena.

En el año de 1993 el Congreso se había encargado de determinar qué delitos quedaban al margen de los beneficios y en concreto se determinó tal disposición en el artículo 15 de dicha ley: *“Salvo lo dispuesto en el artículo 17 de este Estatuto, en el artículo 37 y la rebaja por confesión previstos en el Código de Procedimiento Penal, los sindicados o condenados por los delitos de que trata esta ley no tendrán derecho a la condena de ejecución condicional, libertad condicional ni a subrogados administrativos. En los casos del delito de secuestro, no podrán otorgarse la suspensión de la ejecución preventiva ni de la condena. La libertad provisional sólo podrá concederse por pena cumplida”.*

Así las cosas, en aplicación de la libertad de configuración política del legislador y en atención a la importancia del bien jurídico que se pretende proteger es legítimo realizar un tratamiento diferencial de algunos hechos punibles que por su naturaleza merecen un mayor control y sanción por parte del Estado sin que esto viole el principio de igualdad. Por esto es esta ocasión se ha considerado pertinente aumentar la gama de delitos en los cuales no proceden los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad y otros beneficios como conclusión de un examen de ponderación y de proporcionalidad. Estos delitos son los siguientes: tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, concierto para delinquir, lavado de activos, genocidio, homicidio con fines terroristas y desplazamiento forzado.

Conviene advertir que la mayoría de estas conductas punibles están consagradas en la Ley 589 de 2000 y retomadas a su vez por la actual legislación Penal entre las cuales se encuentra el delito de desaparición forzada que tiene una pena de prisión de 25 a 40 años lo cual indica el alto grado de reproche punitivo que se le ha sido asignado por vulnerar el preciado bien jurídico de la libertad, por esto es conveniente que tal injusto también quede al margen de las rebajas de pena por sentencia anticipada y por confesión y de los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de la pena, o libertad condicional, pues si se observa la pena asignada a esta conducta comparada con la de los demás delitos contemplados en la reforma se puede concluir que es proporcionalmente más alta, no encontrándose así razón alguna para excluirla de la modificación normativa.

Así mismo, se incluyó en la modificación propuesta el tipo penal de Tortura, el cual no obstante no tiene un reproche social tan elevado como es el caso de la desaparición forzada, toda vez que está sancionado por el actual Código Penal con pena de prisión entre 8 y 15 años, no se puede desconocer la gravedad de la conducta delictiva, ni mucho menos el daño que esta causa a



la sociedad, pero además de ello, guarda conexidad respecto de las conductas que se pretenden sean excluidas de los beneficios legales, por vulnerar entre otros el bien jurídico de la libertad individual.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-762 de 2002 abordó el examen de constitucionalidad de la Ley 733 de 2002, en la que entre otras cosas ratificó los argumentos expuestos en relación con la Ley 40 de 1993 antes referida; en esta sentencia se dijo:

“6.4.1 Ciertamente, como se advirtió en el punto inmediatamente anterior, esta Corporación tuvo la oportunidad de referirse al tema específico de la competencia legislativa para excluir beneficios y subrogados penales, a propósito de la declaratoria de exequibilidad del artículo 15 de la Ley 40 de 1993 que, como ya se anotó, reguló inicialmente la materia.

“6.4.2 Sobre el particular, sostuvo la Corte que tales medidas, al igual que ocurre con el señalamiento de los comportamientos delictivos y la fijación de las penas, responden a un asunto de política criminal que compete planear y desarrollar al Congreso de la República, de acuerdo con una previa valoración de conveniencia política y, en especial, teniendo en cuenta la gravedad de las conductas delictivas y el daño que estas puedan causar a la sociedad.

“6.4.3 Respecto de esto último, precisó que la inclusión o exclusión de beneficios y subrogados penales guarda estrecha relación con la duración de la pena privativa de la libertad y, de ningún modo, con las garantías procesales que le permiten al sindicado intervenir en la actuación judicial y ejercer plenamente su derecho a la defensa. Por ello, sin tener por qué afectar, comprometer o desconocer los presupuestos sustanciales y adjetivos concebidos en favor de todos los imputados, con la exclusión de los beneficios y subrogados penales lo que se busca es evitar que resulte nugatorio, desproporcionado o irrisorio, el reproche social impuesto para los delitos más graves y de mayor impacto social como el terrorismo, el secuestro, la extorsión y sus conexos; que, como se dijo, quebrantan en forma significativa los valores de gran relevancia individual y colectiva, desestabilizando incluso el propio orden institucional.

“6.4.6 Conforme a lo expuesto, es claro que el artículo 11 de la Ley 733 de 2002, en cuanto elimina algunos beneficios y subrogados penales para los delitos de terrorismo, secuestro, extorsión y conexos, no desconoce ningún valor constitucional, y menos los principios de dignidad humana, igualdad y debido proceso, pues, al margen de que el mismo no se mete con las garantías procesales del imputado ni las afecta, existe un marcado criterio de diferenciación: la gravedad de las conductas punibles, que justifica su adopción y descarta cualquier posible discriminación”.  
M. P. Rodrigo Escobar Gil.

La Corte Constitucional concluyó que en la expedición del artículo 11 de la Ley 733 el Congreso no había excedido su ámbito de configuración política declarando la constitucionalidad del citado precepto.

Con fundamento en lo expuesto anteriormente y teniendo en cuenta que sobre la norma que se busca reformar existe un fallo de exequibilidad, se propone modificar el artículo 11 de la Ley 733 de 2002 y por tanto se apruebe el siguiente pliego de modificaciones:

#### IV. Pliego de modificaciones

**Proyecto de ley número 266 de 2003 Cámara, 141 de 2002 Senado, por la cual se modifica el artículo 11 de la Ley 733 de 2002.**

Artículo 1° El artículo 11 de la Ley 733 de 2002 quedará así:

Artículo 11. *Exclusión de beneficios y subrogados.* Cuando se trate de delitos de terrorismo, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, concierto para delinquir, lavado de activos, secuestro, secuestro extorsivo,

extorsión, *genocidio, homicidio con fines terroristas, desplazamiento forzado, desaparición forzada, tortura* y conexos, no procederán las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión; ni se conocerán los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de la pena, o libertad condicional. Tampoco procederá respecto de los mencionados delitos la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar a ningún otro beneficio o subrogado legal, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal siempre que esta sea efectiva y en todo caso se cumpla cuando menos las dos terceras partes de la pena impuesta”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

#### V. Proposición

Por las razones anteriores, proponemos dar primer debate al Proyecto de ley número 266 de 2003 Cámara, 141 de 2002 Senado, en lo que tiene que ver con las adiciones introducidas al artículo 11 de la Ley 733.

De los honorables Representantes,

*Teodolindo Avendaño C., Jesús Ignacio García Valencia,*  
Representantes a la Cámara.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY 271 DE 2003 CÁMARA, 037 DE 2002 SENADO

*por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, hecha en Nueva York, el día nueve (9) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).*

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2003

Doctor:

JUAN HURTADO CANO

Honorable Representante a la Cámara

Presidente Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Respetado señor Presidente:

Cordialmente estamos enviando ponencia para primer debate al Proyecto de ley 271 de 2003 Cámara, 037 de 2002 Senado, *por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, hecha en Nueva York, el día nueve (9) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994)*”.

Cordialmente,

*Oscar Suárez Mira,*

honorable Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

#### Antecedentes del proyecto de ley

La asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, aprobó por consenso, una “convención sobre seguridad del personal de la Naciones Unidas y del personal asociado”. Con este convenio concluía el proceso de codificación y de desarrollo progresivo del derecho Internacional, lo que se explicaba por la imperiosa necesidad de proporcionar al personal de la ONU una mejor protección durante el desempeño de sus tareas, cada vez más numerosas, peligrosas y complejas.

La Asamblea General reconoció, por lo demás, plenamente esa necesidad, declarándose “gravemente preocupada por el número cada vez mayor de

ataques contra el personal de la Naciones Unidas y Personal Asociado que han causado muertes o heridas graves” y “reconociendo la necesidad de fortalecer y de mantener en examen los arreglos para la protección de ese personal”.

La “convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal Asociado” (en adelante la convención) se inscribe evidentemente en un contexto caracterizado por el considerable aumento del número y la envergadura de las operaciones de mantenimiento y de imposición de la paz.

A pesar de que la ONU ha tenido que deplorar, desde sus primeros años de existencia, la pérdida de colaboradores suyos que participaban en misiones peligrosas, las amenazas con las que se ha visto a veces confrontado su personal no han obstaculizado demasiado la acción de la Organización.

Desde comienzo de los años noventa, la situación ha cambiado radicalmente al respecto, ya que se han multiplicado los ataques contra la integridad e incluso la vida del personal contratado por la ONU. Si en el pasado los ataques solían ser accidentales, actualmente se ataca intencionadamente al personal de la ONU que tiene que intervenir, cada vez con mayor frecuencia, en el manejo de conflictos internos o en contexto en los que ha desaparecido toda autoridad.

La ONU comprendió pronto la necesidad de tomar medidas para mejorar la seguridad de su personal. Por ello, ya en 1992, el Secretario General consideraba indispensable “(...) proteger debidamente a los funcionarios de las Naciones Unidas en circunstancias en que sus vidas corren peligro (...)”.

La comunidad internacional en su conjunto y los Estados que participan con regularidad en las operaciones de mantenimiento de la paz, en particular, no tardaron en responder a las cuestiones planteadas por el Secretario General de la ONU. Así pues, en una declaración leída por su presidente el día 31 de mayo de 1993, el consejo de seguridad calificaba de inadmisibles los ataques perpetrados contra el personal de la ONU y exigía que los estados reaccionasen sin demora para enjuiciar y condenar a los autores de tales actos.

El 27 de agosto de 1993, el Secretario General presentó al consejo de seguridad un informe sobre la seguridad del personal de la Naciones Unidas. Se señalaban en él diversos enfoques que podrían mejorarla. El Secretario General, al referirse a la posibilidad de elaborar una nueva convención relativa exclusivamente a la protección del personal de la ONU, indicaba que dicho instrumento debería:

“Codificar y seguir desarrollando el derecho internacional consuetudinario reflejado en la práctica reciente de la Naciones Unidas y de los Estados Miembros y debería referirse en un solo documento el conjunto de principios y obligaciones contenidos en los actuales tratados multilaterales y bilaterales”.

El consejo de seguridad tuvo en cuenta ese informe en su Resolución 868, en la que se prevén algunas medidas para la seguridad del personal que habrán de adoptarse cuando se organicen futuras operaciones de mantenimiento de la paz.

#### **Conveniencia de su trámite**

La República de Colombia ha tenido una alta tradición tanto en el cumplimiento de los tratados internacionales, como en el respeto de los derechos Humanos y al rechazo total contra la agresión de cualquier tipo a personas naturales o jurídicas que se dedican, como es el caso particular de las Naciones Unidas, ONU, a mediar en los conflictos que se presentan a lo largo y ancho del Globo Terráqueo.

Para el perfeccionamiento del presente proyecto de ley con base en lo dispuesto en el artículo 150 numeral 16 y 189 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia, se requiere de la aprobación por parte del legislativo de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1994, lo que obliga al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Dentro de todo el articulado de la convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y del Personal Asociado es importante resaltar la importancia que tienen los artículos 13 y 14 que tratan de las medidas tendientes a asegurar el enjuiciamiento o la extradición, pues un tratado de esta dimensión quedaría muchas veces como un tratado de buenas intenciones si no se tiene a la mano herramientas jurídicas que efectivicen su contenido y alcances, no solo desde el punto de vista formal, sino desde el punto de vista material, pues la extradición le da fuerza vinculante al convenio y permite que el Estado Parte en cuyo territorio se encuentre, el presunto culpable, si no concede su extradición, sometería el caso a sus autoridades competentes, para el ejercicio de la acción penal.

Por tanto los países en donde no existan las suficientes garantías jurídicas para el ejercicio de la acción punitiva, pondrán a disposición al sindicado del estado en el que sea Nacional la víctima, lo que permite que realmente se haga justicia, que es el fin último del convenio y no haya impunidad que es lo que se quiere combatir.

Cordialmente,

*Oscar Suárez Mira,*  
honorable Representante a la Cámara  
por el departamento de Antioquia.

#### **Proposición**

Me permito presentar ponencia favorable a este proyecto de ley y propongo a la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes se dé primer debate al Proyecto de ley número 271 de 2003 Cámara, 037 de 2002 Senado, *por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado*, hecha en Nueva York, el día nueve (9) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Cordialmente,

*Oscar de Jesús Suárez Mira,*  
honorable Representante a la Cámara  
por el departamento de Antioquia.

\* \* \*

#### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

#### **AL PROYECTO DE LEY NUMERO 29 DE 2002 SENADO, 293 DE 2003 CAMARA**

*por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificatorio a la Convención de Extradición entre la República de Colombia y el Reino de España, suscrita en Bogotá, el 23 de julio de 1892, hecho en Madrid el dieciséis (16) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).*

#### **Honorables Representantes**

En cumplimiento de la designación de que hemos sido objeto por parte de la Presidencia de la Comisión Segunda de la honorable Cámara, como ponente Coordinador y Ponente, respectivamente, del proyecto de ley antes citado tenemos el honor de exponer a su consideración el respectivo informe de ponencia para **primer debate**, haciendo para el efecto los siguientes señalamientos:

#### **Trámite del proyecto**

El proyecto de ley fue presentado al Congreso en virtud de lo normado por la Carta Política de Colombia en:

– El numeral 16 del artículo 150, que asigna al Congreso como función aprobar o improbar los Tratados que los gobiernos establecen con diferentes Estados.

– El numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política, que le da al Presidente de la República la competencia para celebrar con otros Estados Convenios que como se indicó anteriormente son sometidos a la aprobación del Congreso.

– El artículo 224 *ibidem*, exige la aprobación del Congreso para darle validez a los tratados internacionales suscritos por el gobierno.

El doctor Guillermo Fernández de Soto en su calidad de Ministro de Relaciones Exteriores y el doctor Fernando Villalonga, Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamericana, suscribieron en Madrid el 16 de marzo de 1999, el Protocolo Modificadorio a la Convención de Extradición entre la República de Colombia y el Reino de España “AR”, suscrita el 23 de julio de 1892, con objeto de acondicionarla a las necesidades y circunstancias actuales y perfeccionar algunos de sus términos facilitando así su aplicación.

Posteriormente los entonces Ministros de Relaciones Exteriores y de Justicia y del Derecho, sometieron la reforma al Convenio a consideración del honorable Congreso Nacional.

Como puntos contentivos del informe de ponencia para **primer debate**, destacamos:

1. Antecedentes del Tratado.

Este instrumento de Cooperación entre los Estados de Colombia y España data de 1892 cuando, el 23 de julio, se firmó la Convención de Extradición y se adicionó mediante canje de notas el día 19 de septiembre de 1991.

2. Conformación del Protocolo Modificadorio, consta de tres (3) partes:

- a) Preámbulo: Contiene la fundamentación de los cambios propuestos;
- b) Un primer artículo modificadorio de los artículos 3º, 10 y 15 de la Convención;
- c) Dos artículos que contienen disposiciones generales.

**Artículo 1º.**

Respecto de los cambios del artículo tercero, se anota que en materia de extradición viene operando el sistema de lista o enumeración, el cual detalla los delitos que ameritan la extradición. El nuevo sistema amplía el ámbito de aplicación y establece la cuantía de la pena delimitando así la entidad del delito de que se trate, sin que para ello tenga importancia que en la legislación de cada país, se clasifique al delito en igual categoría o se use una terminología distinta para designarlo.

De otra parte debe resaltarse que el hecho que motive la solicitud de extradición debe ser sancionable en los ordenamientos legales de los dos (2) Estados de que se trate, es decir, Estado requirente o Estado requerido.

En lo que toca al artículo 10 de la Convención, el cual hacía prevalecer para la concesión de la extradición, cuando había simultaneidad de solicitudes, la del país que primero hubiere presentado dicha solicitud. La reforma aquí consiste en ampliar el abanico de elementos a tener en cuenta al momento de decidir sobre la preferencia de una solicitud de extradición, cuando coexisten varias solicitudes presentadas por varios Estados y, es así como se tienen en cuenta la gravedad y el lugar de la comisión del hecho, las fechas de las solicitudes, la nacionalidad de la persona reclamada, y la posibilidad de una posterior extradición a otro Estado.

En el artículo 15 de la Convención, era facultativo pedir la conmutación de la pena de muerte cuando esta fuera la pena aplicable al condenado en la legislación del Estado solicitante. En este aspecto la modificación consistió en imprimirle carácter imperativo a la mencionada posibilidad de la conmutación de la pena capital, o sea, si en el Estado solicitante se prevé la pena de muerte para el delito por el cual se está solicitando la extradición y esta previsión no existe en el Estado requerido, obligatoriamente debe negarse dicha extradición

a menos que se garantice a satisfacción del Estado requerido que la pena de muerte no será impuesta.

Además se advierte que la extradición solo procederá respecto de los delitos que tuvieren, la ejecución de una pena privativa de la libertad no inferior de un (1) año o más.

**Artículo 2º.**

Cuando la solicitud de extradición se tramite por la vía diplomática, los respectivos documentos que al efecto se presenten, quedan exentos del requisito de legalización, agilizando así su trámite.

**Artículo 3º.**

Se contrate a establecer que el protocolo entra a regir 60 días después de que las partes notifiquen el cumplimiento de los requisitos exigidos por su legislación interna para el inicio de su vigencia, teniendo igual vigencia que la Convención de Extradición de la cual forma parte.

**Conclusión**

En forma sintética se concluye que el Protocolo modificadorio de la Convención de Extradición, aporta precisión y amplía la definición de los delitos que la justifican, fija una cuantía mínima de la pena que justifica la extradición, excluye la pena de muerte cuando ella no es aceptable en el país requerido, tiene en cuenta la gravedad del delito en cada uno de los países cuando se trata de resolver solicitudes de varios países y, finalmente, agilizan los trámites de la extradición por la vía diplomática.

Las anteriores razones evidencian la benevolencia de la modificación del **Protocolo** y justifican entonces su aprobación.

**Proposición final**

En síntesis, rendimos ponencia favorable y solicitamos se le dé **primer debate** al Proyecto de ley número 29 de 2002 Senado, 293 de 2003 Cámara, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificadorio a la Convención de Extradición entre la República de Colombia y el Reino de España, suscrita en Bogotá, el 23 de julio de 1892, hecho en Madrid el dieciséis (16) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

De los honorables Representantes.

*Julio E. Gallardo Archbold*, honorable Representante a la Cámara por el departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Ponente Coordinador Primer Debate; *Oscar de Jesús Suárez Mira*, honorable Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, Ponente Primer Debate.

**TEXTO PARA APROBACION EN PRIMER DEBATE  
PROYECTO DE LEY NUMERO 29 DE 2002 SENADO,  
293 DE 2003 CAMARA**

*Comisión Segunda Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificadorio a la Convención de Extradición entre la República de Colombia y el Reino de España, suscrita en Bogotá, el 23 de julio de 1892, hecho en Madrid el dieciséis (16) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Apruébase el “*Protocolo Modificadorio a la Convención de Extradición entre la República de Colombia y el Reino de España*”, suscrita en Bogotá, el 23 de julio de 1892, hecho en Madrid el dieciséis (16) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “*Protocolo Modificadorio a la Convención de Extradición*

entre la República de Colombia y el Reino de España”, suscrita en Bogotá, el 23 de julio de 1892, hecho en Madrid el dieciséis (16) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), que por el artículo 1º de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

Dada en Bogotá, D. C., a los ...

**CONTENIDO**

Gaceta número 422 - Viernes 22 de agosto de 2003

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

Ponencia para Primer Debate y texto al Proyecto de ley número 12 de 2003 Cámara, número 52 de 2003 Senado, por medio de la cual se definen las zonas no interconectadas. ....	1
---	---

**Pág.**

Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 021 de 2003 Cámara, por la cual se establecen calidades para la selección de los candidatos a los cargos de Contralor General de la República, Contralor Distrital de Bogotá y contralores departamentales, distritales y municipales. ....	3
Informe de Ponencia Primer Debate al Proyecto de ley número 266 de 2003 Cámara, 141 de 2002 Senado, por la cual se modifica la Ley 733 de 2002 y la Ley 599 de 2000 en los artículos 64 y 66 del Código Penal. ....	3
Ponencia para Primer Debate y texto al Proyecto de ley número 271 de 2003 Cámara, 037 de 2002 Senado, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, hecha en Nueva York, el día nueve (9) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994). ....	9