



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 302

Bogotá, D. C., viernes 27 de mayo de 2005

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 97 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se dictan unas medidas en materia de austeridad en el gasto público.

Bogotá, D. C., mayo 25 de 2005

Doctor

ADAN ENRIQUE RAMIREZ D.

Secretario General Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor Ramírez:

En cumplimiento de la honrosa designación hecha por el Presidente de la Comisión Tercera, doctor Santiago Castro Gómez, nos permitimos presentar ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 97 de 2004 Cámara, por medio de la cual se dictan unas medidas en materia de austeridad en el gasto público.

Objeto del proyecto

El Proyecto de ley número 97 de 2004 Cámara tiene como objetivo adoptar algunas medidas tendientes a fortalecer la austeridad en el gasto público.

Las medidas propuestas en esta iniciativa legislativa tienen que ver con la reducción de algunos gastos con alta incidencia en el presupuesto de las distintas entidades públicas y entidades territoriales.

Para mejorar esta situación, el proyecto de ley prohíbe, en primer lugar, la tenencia de tarjetas de crédito empresariales con cargo al tesoro público en todas las entidades del Estado, con excepción del Presidente de la República.

En segundo lugar, la presente iniciativa limita los gastos anuales de representación y de relaciones públicas disponibles para los jefes y representantes legales de las entidades estatales, a solo dos veces el salario básico mensual devengado por el respectivo funcionario. La importancia de fijar dichos límites radica en que si bien los gastos de atención y representación cumplen la función de mejorar las relaciones y concretar acuerdos y negocios dentro del giro normal de los negocios del ente estatal, no pueden constituirse en un gasto exagerado dentro del presupuesto de las distintas entidades públicas.

En tercer lugar, el proyecto busca controlar la asignación y el pago de viáticos y gastos de viaje al exterior para los funcionarios públicos. Por esto establece que cuando el viaje obedece a la invitación de algún gobierno extranjero, organismo multilateral, de cooperación o cualquier otra entidad, y este asume los costos relacionados con dicha invitación, no es necesario reconocer viáticos al funcionario porque se entiende que todos los gastos están cubiertos y es innecesario sufragarlos por segunda vez. Sin embargo, la entidad pública puede reconocer hasta el 40% del valor de los viáticos cuando la entidad que realiza la invitación solo reconoce parcialmente dichos gastos.

Adicionalmente, exige que las salidas del país de los representantes legales de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y demás entidades descentralizadas del sector estatal, deben ser autorizadas por la junta directiva de la respectiva entidad; además, al regreso del viaje, dichos funcionarios están obligados a presentar un informe de las actividades realizadas fuera del país. Lo anterior teniendo en cuenta que en la actualidad las juntas directivas ejercen muy poco control sobre las gestiones de sus representantes en el exterior, los resultados concretos de sus viajes y los beneficios que estos reportan para la institución.

El proyecto de ley también establece que a ningún servidor público le será asignado más de un vehículo, con excepción del Presidente de la República y de aquellos funcionarios que cuentan con escoltas.

Finalmente, la presente iniciativa establece que la violación de las anteriores medidas constituye falta disciplinaria gravísima y genera, además, responsabilidad fiscal para el funcionario responsable de cumplir las normas.

En términos generales, las medidas aquí señaladas tanto para las instituciones estatales como para las entidades territoriales y sus entes descentralizados, constituyen un avance importante en la consolidación de buenas prácticas de control y austeridad del gasto público y de recuperación de las finanzas del Estado.

Marco normativo

Las medidas de austeridad en el gasto planteadas en el presente proyecto de ley ya han sido objeto de otras normas. Entre ellas se destaca el Decreto 1737 de 1998, “*por el cual se expiden medidas de austeridad y eficiencia y se someten a condiciones especiales la asunción de compromisos por parte de las entidades públicas que manejan recursos del Tesoro Público*”, expedido por el Ministerio de Hacienda. Dicho decreto está dirigido a los organismos, entidades, entes públicos y personas jurídicas que financian sus gastos con recursos del Tesoro Público (incluye a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Empresas de Servicios Públicos), e igualmente extiende las medidas a las organizaciones administrativas de las Entidades Territoriales.

El decreto mencionado prohíbe la utilización de recursos públicos para relaciones públicas, afiliación o pago de cuotas de servidores públicos a clubes sociales o para el otorgamiento y pago de tarjetas de crédito a dichos servidores (art. 10). Asimismo, establece que solo podrán asignarse vehículos con recursos del Tesoro Público a altos dignatarios y algunos funcionarios públicos (art. 17).

Respecto del tema de gastos de viaje y viáticos, la Ley 617 del año 2000 en su artículo 91 estableció que durante los siguientes cinco años de vigencia, el rubro de gastos de viaje y viáticos de las entidades públicas del orden nacional no podría superar el 50% de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República.

Adicionalmente, en el año 2002 el Decreto 670 se encargó de fijar la escala de viáticos para los empleados públicos que adelantan comisiones de servicio en el interior del país o en el exterior. En este último caso, los viáticos van desde 80 dólares hasta 380 dólares diarios. El decreto también determinó que no hay lugar al pago de viáticos cuando los gastos del viaje son sufragados directamente por el gobierno, organismo o entidad que realiza la invitación (parágrafo, art. 3°).

No obstante la existencia de las normas anteriormente señaladas, el presente proyecto de ley busca ampliar el alcance y la obligatoriedad de la legislación vigente en el tema de la austeridad en el gasto de las entidades públicas.

Proposición

Teniendo en cuenta la pertinencia de esta iniciativa legislativa y las razones anteriormente expuestas, proponemos a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 97 de 2004 Cámara, *por la cual se dictan unas medidas en materia de austeridad en el gasto público*, con las siguientes modificaciones propuestas por los ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Los ponentes proponemos las siguientes modificaciones:

1. Ampliar la excepción del parágrafo del artículo 1° a los **funcionarios de la Dirección Administrativa de la Presidencia**,

toda vez que se trata del personal que con frecuencia acompaña al presidente en sus reuniones o viajes.

2. Incluir un parágrafo en el artículo 2° así:

Parágrafo. Cuando exista el nombre de gastos de representación en la remuneración de algunos servidores públicos, esta se mantendrá, pues su fin es distinto al mencionado en el presente artículo.

3. Modificar el artículo 4° en el siguiente sentido:

Artículo 4°. Los Presidentes, Gerentes y representantes legales de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y demás entidades descentralizadas deberán obtener autorización previa de la junta directiva de la respectiva entidad para desplazarse fuera del país en misión oficial, para lo cual deberán justificar la **pertinencia del viaje y su relación con las funciones desempeñadas**.

4. Ampliar el alcance del parágrafo del artículo 5°:

Parágrafo. Se exceptúa de lo dispuesto en el presente artículo al Presidente de la República y a **aquellos funcionarios públicos que necesiten servicio de seguridad, previo certificado expedido por el DAS o la Policía Nacional**.

De los honorables Representantes,

César Augusto Mejía Urrea, Ponente Coordinador; *César Negret Mosquera*, Ponente.

TEXTO PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 97 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se dictan unas medidas en materia de austeridad en el gasto público.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Prohíbese la tenencia y utilización de tarjetas de crédito empresariales con cargo a los recursos públicos en todas las entidades del Estado.

Parágrafo. Se exceptúa de lo dispuesto en el presente artículo al Presidente de la República y a los funcionarios de la Dirección Administrativa de la Presidencia de la República, DAPRE.

Artículo 2°. Las Entidades Estatales solamente podrán reconocer gastos de representación y de relaciones públicas a los representantes legales y gerente o director general de cada Entidad, limitados anualmente a dos (2) veces el valor del salario básico mensual devengado por el respectivo funcionario.

Parágrafo. Cuando exista el nombre de gastos de representación en la remuneración de algunos servidores públicos, esta se mantendrá, pues su fin es distinto al mencionado en el presente artículo.

Artículo 3°. Prohíbese la asignación de viáticos y gastos de viaje a los servidores públicos estatales cuando viajen fuera del país por invitación de un gobierno, organismo o cualquier entidad que sufrague dichos costos.

En caso de que el reconocimiento de viáticos y gastos de viaje por parte de quien realiza la invitación sea parcial, la entidad estatal podrá reconocer hasta un cuarenta por ciento (40%) del valor de los viáticos.

Artículo 4°. Los Presidentes, Gerentes y representantes legales de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y demás entidades descentralizadas deberán obtener autorización previa de la junta directiva de la respectiva entidad para desplazarse fuera del país en misión oficial, para lo cual deberán justificar la pertinencia del viaje y su relación con las funciones desempeñadas.

Una vez regrese de la misión oficial, el funcionario deberá presentar a la respectiva junta directiva un informe de las actividades realizadas y de los beneficios obtenidos para la entidad.

Artículo 5°. Ningún servidor público podrá tener a su disposición más de un vehículo automotor para sus desplazamientos, los que tengan escoltas si a ello hay lugar no se tendrán en cuenta para efectos de este artículo.

Parágrafo. Se exceptúa de lo dispuesto en el presente artículo al Presidente de la República y a aquellos funcionarios públicos que necesiten servicio de seguridad, previo certificado expedido por el DAS o la Policía Nacional.

Artículo 6°. Lo dispuesto en la presente ley se aplicará igualmente a las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas.

Artículo 7°. La violación de las prohibiciones establecidas en la presente ley constituirá falta disciplinaria gravísima, de conformidad con el Código Disciplinario Unico y generará responsabilidad fiscal para el funcionario responsable.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

César Augusto Mejía Urrea, Ponente Coordinador; *César Negret Mosquera*, Ponente.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN
SEGUNDA VUELTA EN CAMARA DE
REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NUMERO 226 DE 2004 CAMARA, 08 DE
2004 SENADO**

*por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución
Nacional.*

Bogotá, D. C., 26 de mayo de 2005

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente

Honorable Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes.

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta en Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo número 226 de 2004 Cámara, 08 de 2004 Senado, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Nacional.*

Señor Presidente:

Dando cumplimiento a la honrosa designación que mediante Oficios números CP.3.1.626 de mayo 24 de 2005 usted nos hiciera como Ponentes para primer debate, segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 226 de 2004 Cámara y 08 de 2004 Senado, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Nacional*, nos permitimos respetuosamente rendir el presente informe de ponencia.

1. Objetivo del proyecto de ley

El articulado de reforma constitucional que se propone mediante el presente proyecto de ley busca crear una *circunscripción denominada internacional* y por esta vía garantizar la representación eficaz del más de millón cuatrocientos mil colombianos que viven

en el exterior principalmente en países como España, Estados Unidos, Venezuela y Ecuador, con el fin de fomentar y fortalecer la democracia participativa, crear un verdadero vínculo entre los colombianos en el exterior y el Congreso, dado que es esta la Institución que canaliza la voluntad popular y que promueve su representatividad, responsabilidad, legitimidad y eficacia que a la postre redundan en el fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

Coincidimos autores y ponentes de este proyecto en afirmar que no se logra una adecuada representación de los colombianos que residen fuera de Colombia, cuando la ley permite que los residentes en el territorio nacional puedan votar por los candidatos a esta curul, lo que ocasionó en las pasadas elecciones que el candidato ganador obtuviera el 71% de su votación en Colombia.

Y es que en la actualidad, de acuerdo con interpretación que hiciera la Corte Constitucional en la Sentencia C-169 de 2001, mediante la cual se estudió la constitucionalidad de la Ley 649 de 2001, por considerarse que pertenecen a una circunscripción especial de alcance nacional, todos los colombianos pueden depositar su voto por los candidatos para representar a los ciudadanos que residen en el exterior.

Sobre el particular dijo la Corte:

“(…) Es importante señalar que, de conformidad con el artículo 1° del proyecto, esta es una circunscripción especial de alcance nacional. Ello implica que ha sido creada y organizada, no en función de un territorio determinado, sino de ciertos grupos sociales cuya participación se busca fomentar, y que se encuentran distribuidos por todo el país, o, como en el caso de los colombianos residentes en el exterior, por todo el globo. La cualificación de nacional conlleva también que esta circunscripción se encuentra abierta a la participación de todo el electorado; es decir, que cualquier colombiano, pertenezca o no a alguno de los cuatro grupos que contempla la norma, puede votar por los candidatos que se postulen a través de ella, a diferencia de lo que ocurre en la circunscripción territorial ordinaria de la Cámara de Representantes, por la cual solo podrán votar los habitantes del territorio correspondiente.

“La posibilidad de que cualquier ciudadano participe, como elector, en esta circunscripción, encuentra sustento constitucional en la medida en que, si bien se pretende dotar de representación a ciertos grupos específicos, para hacerlo es indispensable, por virtud del artículo 1° de la Carta, consultar el interés general, dentro del cual se entiende incluido el interés particular de tales colectividades; por ello, es necesario que sea la totalidad de los ciudadanos la que decida quiénes habrán de ejercer este cargo. El reconocimiento de tal posibilidad constituye, además, una aplicación directa del principio hermenéutico de maximización de los derechos fundamentales, ya que mal haría la Corte en hacer extensiva a la circunscripción especial una restricción del derecho a la participación que es propia de las circunscripciones territoriales y locales, y que sigue su lógica específica. No se puede olvidar que las normas que afectan derechos son de interpretación restrictiva, mientras que aquellas que los reconocen deben ser objeto de la interpretación más amplia posible; y no se puede excluir de ese principio hermenéutico al derecho fundamental de participación (…).”

La interpretación de la Corte está basada, en parte, en el tenor literal del actual artículo 176, el cual agrupa, bajo una misma circunscripción electoral, a los grupos étnicos, las minorías políticas

y los colombianos residentes en el exterior. Siendo lo anterior así, mal habría hecho la Corte en desconocer el texto constitucional y asignar una circunscripción diferente a los colombianos residentes en el exterior, a pesar de que la lógica y la necesidad de garantizar la verdadera representatividad de nuestros connacionales fuera del país aconsejen lo contrario.

En los dos últimos años se ha reconocido la importancia de los colombianos residentes en el exterior, en especial por el tema de las remesas, las cuales en el año anterior ascendieron a 3 mil quinientos millones de dólares, convirtiéndose en la segunda fuente de divisas. Sin embargo, no podemos desconocer la problemática y necesidades de los colombianos que a pesar de vivir en otro país no dejan de ser nacionales por ese hecho, ni de participar de las decisiones del país a través del voto.

De este modo la iniciativa propende a la modificación del mencionado artículo 176, con el fin de garantizar que los colombianos residentes en el exterior tengan su propio representante en el Congreso de la República.

2. De la necesidad del acto legislativo

De conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-169 de 2001, compartimos los argumentos esgrimidos por los ponentes de Senado, que en un juicioso análisis indican cómo este proyecto se ajusta a la técnica constitucional y a las directrices que sobre la materia ha dado la Corte Constitucional, por los siguientes argumentos:

a) ¿Por qué una reforma constitucional? El estudio de constitucionalidad de la Ley 649 de 2001 que realizó la Corte nos enseña que no es factible subsanar la equiparación que se hace de la curul de los colombianos residentes en el exterior con la de las minorías étnicas y políticas a través de una reforma legal. La Corte basa su apreciación en el hecho de que el artículo 176 constitucional agrupa bajo un mismo inciso a todas ellas, por lo cual no le es dado al intérprete suponer algo distinto a lo que la norma consagra, ni que entre ellas existan diferencias, sino que deben estar cobijadas por el principio de la igualdad;

b) Desde el punto de vista de técnica constitucional e incluso electoral, resultaría poco acertado aceptar la existencia de una sola circunscripción especial que la Corte Constitucional ha calificado como de “carácter nacional” en la cual sea posible tener en cuenta únicamente los votos de los ciudadanos pertenecientes a uno de los grupos a los cuáles está destinada la circunscripción. Esta situación implicaría desconocer el “carácter nacional” de la mencionada circunscripción, que le es propio, lo cual constituiría un contrasentido que podría ser cuestionable desde el punto de vista del respeto a los derechos del resto de grupos que están cobijados por la circunscripción. Es así como la Corte en su análisis, bajo la igualdad que impone la redacción original del artículo 176 constitucional y de la Ley 649, que en su reglamentación incluyó que se trata de circunscripción “nacional” especial (artículo 1º), consagró que no se podía desconocer el derecho de participación ni hacerlo más restrictivo respecto de uno solo de los grupos mencionados, sino que de todos se puede predicar su ámbito nacional, ya que no es posible circunscribir a un territorio determinado las comunidades indígenas o las negritudes por hallarse estas en distintos puntos de la geografía nacional. Caso diferente es el de los colombianos residentes en el exterior, a quienes sí es posible delimitarles su territorio, pues se trata de todos aquellos que no se encuentren dentro del territorio nacional;

c) Aceptar el argumento según el cual existe la posibilidad de que un colombiano residente en Colombia se sienta mejor representado por el Representante elegido por la circunscripción especial de colombianos residentes en el exterior, rompería el derecho a la igualdad con las circunscripciones territoriales ya establecidas, que al igual que la primera tienen un territorio determinado. Por lo tanto, habría que abrir la posibilidad de que un colombiano residente en el departamento de Boyacá se sienta mejor representado por el candidato en el Distrito Capital;

d) El otro argumento que sirve para considerar como acertada la redacción propuesta en el Proyecto de Acto Legislativo número 226 de 2004 Cámara es aquel según el cual, en efecto, se hace necesario que sea el propio texto constitucional el que delimite con precisión el alcance de los derechos, en este caso el derecho a la participación de los ciudadanos. En este sentido, para poder romper la interpretación que se debe hacer de la norma actual en virtud del principio de maximización de los derechos, invocado por la Corte Constitucional, se hace indispensable cambiar los presupuestos de la norma en el texto constitucional, lo cual solo se logra, en este caso, creando una nueva circunscripción territorial.

3. Texto aprobado por la Plenaria del honorable Senado de la República

Proyecto Acto Legislativo número 08 de 2004 Senado, 226 de 2004 Cámara, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Nacional

Artículo 1º. El artículo 176 de la Constitución Nacional quedará así:

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y **una circunscripción internacional.**

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta **cuatro** representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Parágrafo transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2005; en caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; incluirá entre otros temas: Inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte del Representante elegido.

Artículo 2º. El presente acto legislativo entrará en vigencia a partir de las elecciones por realizarse en el año 2006.

4. Pliego de modificaciones

De conformidad con el texto contenido en la Gaceta Constitucional número 127 del jueves 10 de octubre de 1991, que contiene el texto del articulado constitucional aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente, definió a la Constitución como una **Constitución Política**.

Por lo anterior incluimos una modificación al título aprobado por el Senado de la República en donde fue aprobada la expresión “*Constitución Nacional*” siendo el término correcto la expresión “Constitución Política”, tal y como se señaló anteriormente.

TEXTO PROPUESTO A LA COMISION PRIMERA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 226 DE 2004 CAMARA, 08 DE 2004 SENADO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 226
CAMARA, 08 DE 2004 SENADO

por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 176 de la Constitución **Política** quedará así:

La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

Habrán dos Representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cuatro Representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Parágrafo transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2005; en caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; incluirá entre otros temas: inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte del Representante elegido.

Artículo 2º. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo entrará en vigencia a partir de las elecciones por realizarse en el año 2006.

5. Proposición final

Solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **dar primer debate en segunda**

vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 226 de 2004 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política.* Con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,

Javier Ramiro Devia, Ponente Coordinador; Gina María Parody D'Echeona, William Vélez Mesa, Lorenzo Almendra Velasco, Ponentes.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 243 DE 2004 CAMARA, 17 DE 2004 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma.

Bogotá, D. C., 25 de mayo de 2005

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes.

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 243 de 2004 Cámara, 17 de 2004 Senado.

En consideración a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, presentamos informe de ponencia y pliego de modificaciones para primer debate al Proyecto de ley número 243 de 2004 Cámara, 017 de 2004 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma.*

Antecedentes

El proyecto de autoría de los honorables Senadores Rafael Pardo Rueda, Claudia Blum y Andrés González cumplió su trámite en la Comisión Primera y en Plenaria de Senado sin ninguna modificación, razón por la cual el texto propuesto por los ponentes y su respectivo pliego de modificaciones fue respaldado unánimemente, actualmente el proyecto inicia su primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Tal como lo refleja el proyecto de ley, la persecución penal de los tratantes es una de las estrategias principales con que cuenta el Estado para combatir de manera efectiva este delito. La efectividad de la persecución criminal de cualquier actividad que se considera vulneratoria de bienes jurídicos importantes para la sociedad está condicionada de muchos factores: la eficacia de los organismos de investigación, persecución y captura de los delincuentes, su adecuado juzgamiento, un sistema de penas proporcional y eficiente. Sin embargo, todas estas complejas actividades dependen en un primer elemento de la persecución penal y de la existencia de tipos penales o descripciones adecuadas de las conductas que se quiera reprimir. La honorable Comisión enfrenta este desafío.

La persecución de la trata de personas a través del sistema penal se remonta en Colombia al año de 1996, cuando se incorporó el primer tipo en el Código Penal Colombiano.

El objetivo del proyecto es fortalecer y asegurar una mejor coordinación de las acciones del Estado en contra del delito de la

trata de personas, para lo cual se intenta complementar y actualizar la legislación vigente con acciones integrales de prevención, atención y protección a víctimas de ese flagelo.

Marco normativo

Código Penal

Artículo 188A. Adicionando. Artículo 2º, Ley 747 de 2002. Trata de personas. El que promueva, constriña, facilite, financie, colabore o participe en el traslado de una persona dentro del territorio nacional o al exterior recurriendo a cualquier forma de violencia, amenaza o engaño, con fines de explotación, para que ejerza prostitución, pornografía, servidumbre por deudas, mendicidad, trabajo forzado, matrimonio servil, esclavitud, con el propósito de obtener provecho económico o cualquier otro beneficio, para sí o para otra persona, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y una multa de seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos legales vigentes mensuales al momento de la sentencia condenatoria.

Decreto 1974 de 1996

Mediante Decreto 1974 de 1996 se crea el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, como una política gubernamental que busque no solo reducir el número de víctimas sino fortalecer el sistema penal.

En virtud de la importancia que el Gobierno Nacional le ha otorgado al delito de la Trata de Personas, se firma un convenio entre el Secretario Técnico del Comité (Ministerio del Interior) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, que actúa como ente asesor y de apoyo frente a la lucha contra la trata de personas en Colombia.

Protocolos Internacionales

La Convención de Palermo tiene tres (3) protocolos adicionales de los cuales Colombia solo ratificó el de trata de personas por medio de la Ley 800 de 2003.

En este sentido, define la trata de personas, en su artículo 3º numeral a), de la siguiente manera:

“... la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá como mínimo la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

Ley 800 de 2003

El Congreso de Colombia mediante la Ley 800 del 13 de marzo de 2003 aprobó el protocolo que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños.

Constitución Nacional

Artículo 17. “Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas”.

Jurisprudencia

Sentencia T-248 de 1998

“La vida humana, en los términos de la garantía constitucional de su preservación, no consiste solamente en la supervivencia

biológica sino que, tratándose justamente de la que corresponde al ser humano, requiere desenvolverse dentro de unas condiciones mínimas de dignidad. La persona conforma un todo integral y completo, que incorpora tanto los aspectos puramente materiales, físicos y biológicos como los de orden espiritual, mental y síquico. Su vida, para corresponder verdaderamente a la dignidad humana, exige la confluencia de todos esos factores como esenciales en cuanto contribuyen a configurar el conjunto del individuo”.

“(…) Además, la Constitución Política en sus artículos 1º, 2º y 11 enuncia que la vida humana no consiste solamente en la supervivencia biológica sino que, tratándose justamente de la que corresponde al ser humano, requiere desenvolverse dentro de unas condiciones mínimas de dignidad”.

“(…) El artículo 12 de la Constitución proclama el derecho fundamental a la integridad personal y, al hacerlo, no solamente cubre la composición física de la persona, sino la plenitud de los elementos que inciden en la salud mental y en el equilibrio psicológico. Ambos por igual deben conservarse y, por ello, los atentados contra uno u otro de tales factores de la integridad personal –por acción o por omisión– vulneran ese derecho fundamental y ponen en peligro el de la vida en las anotadas condiciones de dignidad”.

Sentencia T-645 de 1996

“La consagración constitucional del principio de la dignidad humana como fundante en nuestro ordenamiento (art. 1º), exige un trato especial para el individuo, de tal forma que la persona se constituye en un fin para el Estado que vincula y legitima a todos los poderes públicos, en especial al juez, que en su función hermenéutica debe convertir este principio en un parámetro interpretativo de todas las normas del ordenamiento jurídico. Por consiguiente, este principio impone una carga de acción positiva frente a los derechos, más aún en relación con la vida, como desarrollo esencial de los valores, derechos y libertades individuales.

En este orden de ideas, en razón a que el derecho a la integridad física es una prolongación del derecho a la vida, que además es una manifestación directa del principio de la dignidad humana, impone tanto el respeto por el derecho a la no violencia física y moral, como el derecho al máximo trato razonable y la mínima disminución del cuerpo y el espíritu. Así pues, el Estado debe proteger al individuo y, cuando se trata de preservar razonablemente y en condiciones óptimas posibles la salud, integridad y vida de personas, el Estado debe colocar todos los medios económicos posibles para obtener la mejoría de los administrados. Por consiguiente, es allí donde se encuentra el indiscutible contenido prestacional del derecho a la salud, cuya destinataria es la administración”.

Consideraciones

El delito de la trata de personas representa hoy una de las modalidades de esclavitud moderna y ocupa dentro de los negocios ilícitos el tercer puesto en rentabilidad, después del tráfico de armas y el tráfico de estupefacientes.

El tratamiento de mercancía que se le da a la víctima de trata es la vulneración más flagrante a la condición de ser humano y a los derechos fundamentales que se desprenden de este hecho.

Su fuerte connotación sociológica hace que se convierta en un delito que se transforma y modifica constantemente, lo que en la gran mayoría de veces hace imposible una identificación y clasificación adecuada. Por ello, en nuestro sistema judicial se presenta un alto índice de impunidad con respecto a la penalización de este delito.

Por consiguiente, la recolección de información y estadísticas al respecto es un arduo trabajo que no puede ser debidamente precisado por la conjugación de diferentes variables muy difíciles de cuantificar y calificar como la situación de vulnerabilidad de la víctima y el alcance de las redes criminales que se dedican a la comisión de este delito.

Es así como la trata de personas genera alrededor de 10 billones de dólares anuales y con ella la posibilidad de especializar el negocio a través de la incursión de nuevas técnicas de sometimiento. Hoy se conocen varias formas como la explotación sexual, matrimonio servil, trabajos forzosos, la explotación en el servicio doméstico, etc.

Colombia ha ratificado a través de la Ley 800 de 2003 la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional y su Protocolo Adicional contra la Trata de Personas. En consecuencia, es el único país ubicado en el primer nivel de los países que luchan decididamente contra la trata de personas dentro del escalafón latinoamericano, por cumplir con los requerimientos mínimos establecidos por el Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Para Colombia este tema representa una grave problemática social, que ha comenzado a ser analizada seriamente por el Gobierno y las organizaciones internacionales que trabajan esta materia.

Por la situación económica del país y la falta de oportunidades laborales, las personas, y especialmente las mujeres, se ven obligadas a aceptar propuestas laborales falsas y prometedoras que desencadenan en la comisión del delito de trata de personas del cual son víctimas.

El Ministerio del Interior está a la cabeza de un trabajo multidisciplinario sobre el flagelo de la trata de personas investigando y recolectando información para crear una base de datos oficial para que sirva a todas las instituciones nacionales que trabajan al respecto, como la Fiscalía General de la Nación, DAS, Policía Nacional; las Organizaciones Internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, OIM; y ONG como la Fundación Esperanza.

Y los destinos más utilizados desde Colombia hacia el exterior son Japón, Alemania, España y Holanda.

En el período mencionado en las dos bases de datos de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, se ha registrado un total de 175 casos de Trata de Personas.

Estadísticas

Según el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, de 35.000 a 50.000 mujeres colombianas, son víctimas de la trata de personas, especialmente en el exterior, de las cuales 45.000 son víctimas con fines de explotación sexual.

En Colombia las regiones más vulnerables para la trata de personas son el Valle del Cauca, el Eje Cafetero y Antioquia, seguidas por Bolívar, Atlántico, Cundinamarca, Norte de Santander, Tolima, Huila y Santander.

Y el promedio de salidas con rumbo al exterior de víctimas de trata de personas considerado por el DAS está establecido de 2 a 10 colombianos diarios.

De acuerdo con la información suministrada por la Organización Mundial de las Migraciones en Colombia, para el año 2003 se establecen las siguientes estadísticas en cuanto al desplazamiento geográfico:

- La trata interna se refiere a los casos dentro de las fronteras del país, mientras que la Trata Internacional hace referencia a situaciones en las que hay un paso de fronteras.

De los 175 casos de Trata de Personas reportados en las dos bases de datos de OIM, el 81% ha sido de Trata Externa mientras que el 19% restante ha sido de Trata Interna.

El 34% de las víctimas no reportan su departamento de nacimiento. El 15% de las víctimas nacieron en Antioquia, mientras que el 21% de los casos se refieren a víctimas nacidas en el Eje Cafetero.

El 49% de los casos han sido de explotación sexual; el 39% de las víctimas no informan y el 6% eran explotadas en servicio doméstico.

MODIFICACIONES AL TEXTO PROPUESTO

Artículo 3°. Trata de Personas. El artículo 188A quedará así:

Artículo 188A. Trata de Personas. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para efectos de este artículo se entenderá por explotación, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual o cualquier otra forma de explotación.

El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

Justificación

Al artículo se le hacen varias modificaciones que van desde la redacción hasta el cambio de contenido. En este sentido se suprime el verbo “transporte” por considerar que redundante y que al dejar “capte, traslade, acoja o reciba” se están dejando los verbos que corresponden a la dinámica de la trata de personas.

Es de gran importancia que el verbo “recibir” se involucre en el tipo penal, ya que este obedece a las características inherentes al circuito criminal de la trata de personas; además, aparece en la definición de trata de personas del protocolo; por lo tanto, es congruente con la obligatoriedad de armonización del tipo penal colombiano.

Se cambia la expresión “al” por la “hacia el” para una mejor redacción, de igual manera que “u otras formas” por “cualquier otra forma”.

Se suprime del contenido del artículo la posibilidad de que el consentimiento sea causal de exculpación, teniendo en cuenta que la conducta descrita en el presente proyecto obedece a un tipo penal especial, como en sus diferentes textos lo ha expresado en este orden de ideas tanto la jurisprudencia como la doctrina, derroteros los cuales permiten al juzgador calificar dicha conducta, la cual no se puede correlacionar con los diferentes elementos comportamentales que consagra el tipo penal.

Por lo anteriormente expuesto, es de tener en cuenta que el consentimiento no puede ser considerado como causal de exoneración de responsabilidad penal, ya que si bien es cierto que toda persona mayor de edad es autónoma para tomar sus decisiones, en este tipo de delito las decisiones pueden estar viciadas por los medios coercitivos característicos de la trata de personas; razón por la cual así la víctima reconozca que su participación fue por convicción, el

victimario no logrará la excarcelación ni la exoneración de responsabilidad penal.

El tipo penal implica que cuando los organismos de seguridad capturan a un tratante que ha captado, transportado, acogido o recibido a una persona para explotarla, se ven en la necesidad de probar que esa actividad se realizó mediante amenaza, engaño, uso de la fuerza, coacción, fraude o por concesión o recepción de pagos o beneficios a terceros. Aun cuando los organismos de persecución prueben que tales circunstancias tuvieron lugar, el tratante se libera del proceso penal mediante una simple declaración de la víctima en la que afirma que se prestó voluntariamente para la trata. Esta situación se ha repetido muchas veces en los estrados judiciales colombianos, obligando a los investigadores y fiscales a contemplar inermes cómo se malogra su trabajo.

Sin embargo, contamos con una solución ya probada en nuestro medio. Cuando se trata de menores de edad, no hace falta probar que tuvieron lugar las circunstancias de engaño, dolo, uso de la fuerza, etc., denominadas medios de la trata, sino que basta con probar que se presentaron las conductas típicas y que tenían fines de explotación. Es por ello que la penalización de tratante de menores de edad ha sido mucho más efectiva que la persecución de tratantes con mayores de edad.

Con el fin de darle una verdadera efectividad al tipo penal, se propone utilizar la fórmula exitosa que se ha venido utilizando en la persecución de la trata de menores de edad, para la persecución de la trata de mayores de edad.

En otros términos, que en los casos de trata, sin distinguir entre los que tienen víctimas mayores o menores de edad, los investigadores y fiscales solo tengan que probar que el sindicado realizó alguna de las conductas con los fines de explotación enunciados en el tipo.

De manera coherente, proponemos dejar el inciso final con el fin de evitar que en el futuro se invoque el consentimiento dado por la víctima adulta como causal de exculpación del delito, de acuerdo con el artículo de la parte general del Código Penal.

Artículo 14. Integración del Comité. El Comité estará integrado por los siguientes miembros:

1. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Relaciones Exteriores o el director de Asuntos Consulares y de Comunidades Colombianas en el Exterior, o quien ellos deleguen.
3. El Ministro de la Protección Social o su delegado.
4. **El Ministro de Educación o su delegado.**
5. El Director General del Departamento Administrativo de Seguridad o su delegado.
6. El Director General de la Policía Nacional o su delegado.
7. Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado.
8. El Fiscal General de la Nación o su delegado.
9. El Procurador General de la Nación o su delegado.
10. El Defensor del Pueblo o su delegado.
11. El Director General de la Oficina de Interpol en Colombia o su delegado.
12. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado.
13. El Consejero (a) Presidencial para la Equidad de la Mujer o su delegado (a).

14. El Director (a) de Fondelibertad o su delegado.

Justificación

Se incluye como miembro del Comité al Ministro de Educación o su delegado, ya que su figura es pieza fundamental para la sensibilización y prevención del delito de trata de personas, en las diferentes instituciones educativas, aportando elementos clave para la formulación de políticas públicas que contribuyan a consolidar la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas.

Proposición

Por las razones anteriormente expuestas y las modificaciones propuestas en el Pliego de Modificaciones, respetuosamente nos permitimos rendir ponencia favorable y solicitamos a los honorables Representantes miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes **dar primer debate** al Proyecto de ley número 243 de 2004 Cámara, 17 de 2004 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y para la atención y protección de las víctimas de la misma.*

Honorables Representantes *Luis Fernando Velasco*, Ponente Coordinador; *Nancy Patricia Gutiérrez*, *Oscar Fernando Bravo*, Ponentes.

Pliego de modificaciones

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los colombianos en el exterior, y para fortalecer la acción del Estado frente a este delito.

Artículo 2°. Principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se orientará por los siguientes principios:

1. El Estado tiene la obligación de actuar con la diligencia debida para prevenir la trata de personas, investigar y procesar a quienes la cometen, y ayudar y proteger a las víctimas de la misma.
2. La acción estatal en este campo tiene como propósito impedir la vulneración de los derechos humanos por razón de la trata de personas.
3. Las medidas contra la trata de personas no redundarán en desmedro de los derechos fundamentales ni de la dignidad de las víctimas.
4. La presente ley será interpretada de manera coherente con la Ley 800 de 2003.
5. La acción estatal contra la trata de personas propenderá, dentro del marco jurídico vigente, al trabajo conjunto y armónico con organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en general.

Artículo 3°. Trata de Personas.

Artículo 188A. Trata de Personas. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para efectos de este artículo se entenderá por explotación, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación.

El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

CAPITULO II

De la estrategia nacional contra la trata de personas

Artículo 4°. *De la Estrategia Nacional.* El Gobierno Nacional adoptará mediante decreto la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, que será el eje de la política estatal en este campo. En la formulación de dicha estrategia intervendrá el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas al que se refiere el Capítulo VI en esta ley. Las acciones de la estrategia que competan a autoridades de otras ramas del poder público u órganos autónomos, y que por su naturaleza no puedan ser dictadas por decreto, serán adoptadas por la dirección de la respectiva entidad por medio del acto administrativo correspondiente.

Para la elaboración de la Estrategia Nacional se tendrán en cuenta los siguientes objetivos:

1. Desarrollar marcos de información relativa a las causas, modalidades, particularidades regionales y consecuencias de la trata de personas.

2. Prevenir la trata de personas a través de medidas sociales, económicas, políticas y jurídicas.

3. Fortalecer las acciones de persecución a organizaciones criminales y, en general, la investigación, judicialización y sanción del delito de trata de personas.

4. Proteger y asistir a las víctimas de la trata de personas, en los campos físico y psicológico, social, económico y jurídico.

5. Promover el trabajo interinstitucional y la cooperación internacional en la lucha contra la trata de personas.

6. Los demás que el Comité Interinstitucional considere necesarios.

Parágrafo. La Estrategia Nacional incluirá metas e indicadores de gestión que permitan medir periódicamente la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos aquí definidos.

CAPITULO III

De la prevención de la trata de personas

Artículo 5°. *De la prevención.* El Estado colombiano, a través del Gobierno Nacional, de sus instituciones judiciales y de policía, y de las autoridades nacionales y territoriales, tomará medidas y adelantará campañas y programas de prevención de la trata de personas, fundamentados en la protección de los derechos humanos, los cuales tendrán en cuenta que la demanda es una de sus causas fundamentales, considerarán los factores que aumentan la vulnerabilidad de la trata, entre ellos la desigualdad, la pobreza y la discriminación en todas sus formas, y atenderán la diversidad cultural y étnica de las posibles víctimas.

Artículo 6°. *De las acciones en materia de prevención de la Trata de Personas.* En el marco de la estrategia nacional de lucha contra la trata de personas, corresponderá a las instituciones del Estado definidas en esta ley realizar, como mínimo, las siguientes acciones en materia de prevención de la trata de personas:

1. Bajo la coordinación del Ministerio del Interior y de Justicia, y en colaboración con las instituciones relacionadas con el tema definidas por el Comité Interinstitucional, establecer programas de prevención, dirigidos a comunidades vulnerables a la trata de personas.

2. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación y en colaboración con las instituciones relacionadas con el tema, diseñará y aplicará programas para que se impartan obligatoriamente actividades de prevención de la trata de personas en los niveles de educación básica, media y superior.

3. Organizar y desarrollar, en forma permanente, actividades de capacitación, con el fin de informar y actualizar a los servidores públicos de las entidades que el Comité Interinstitucional considere pertinentes, sobre todos los aspectos relacionados con esta materia, en especial la identificación de las posibles víctimas, la legislación vigente, los instrumentos existentes para la protección de los derechos humanos de las víctimas, la forma como opera el crimen organizado nacional y transnacional relacionado con la trata, y las herramientas de investigación y judicialización existentes.

4. Implementar programas de sensibilización pública para dar a conocer la problemática de la trata de personas que se produce tanto dentro del territorio nacional como hacia el exterior, y promover la información relacionada con los peligros de la migración internacional realizada bajo condiciones de vulnerabilidad, riesgo, irregularidad o ilegalidad. Serán responsables por estas acciones el Ministerio de Comunicaciones, la Comisión Nacional de Televisión, las autoridades de policía y judiciales, en el marco de sus competencias, y las demás entidades que determine el Comité Interinstitucional. El Ministerio de Comunicaciones promocionará las líneas telefónicas de las entidades pertinentes y pondrá en funcionamiento un sitio en Internet, que se utilicen para recibir denuncias y ofrecer orientación sobre prevención, riesgos y asistencia en materia de trata de personas.

5. Corresponde al Ministerio del Interior y de Justicia asesorar a las autoridades departamentales y municipales para que incluyan en sus planes de desarrollo, programas de prevención de la trata de personas y de atención a las víctimas de la misma.

6. Implementar programas de prevención y atención en las terminales de transporte aéreo y terrestre, en las oficinas de expedición de pasaportes, agencias de viajes y demás lugares de circulación de viajeros que determine el Comité Interinstitucional, mediante la utilización de espacios publicitarios ubicados en tales instalaciones. Serán responsables de estas acciones el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comunicaciones, las autoridades de migración y las demás entidades que se definan en la Estrategia Nacional.

7. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, a través de sus oficinas en todo el país, capacitarán a sus funcionarios para que presten especial atención a la información y a las quejas que les suministren los ciudadanos en torno a posibles hechos de trata de personas, y los pondrán en conocimiento inmediato de las autoridades y entidades que puedan intervenir en la solución del caso. Esta disposición se cumplirá sin perjuicio de que otras autoridades, en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales, cumplan la misma función.

CAPITULO IV

De la protección y asistencia a las víctimas de la Trata de Personas

Artículo 7°. *Medidas de protección y asistencia a víctimas.* Con objeto de proteger y asistir a las víctimas del delito de trata de personas, la Estrategia Nacional incluirá el diseño y ejecución de programas de asistencia encaminados a su recuperación física, psicológica y social, y fundamentados en la protección a sus Derechos Humanos. Estas acciones deberán garantizar la protección a la intimidad y la identidad de las víctimas, e incluirán, como mínimo:

1. Programas de asistencia inmediata que deberán satisfacer, por lo menos, las siguientes necesidades: retorno de las víctimas a su lugar de origen si estas lo solicitan; seguridad; alojamiento adecuado; asistencia médica, psicológica y material, e información y asesoría jurídica respecto a los derechos y procedimientos legales por seguir. Estas prestaciones serán objeto de la debida reglamentación.

2. Programas de asistencia mediata que incluyan, entre otros aspectos: Capacitación y ayuda en la búsqueda de oportunidades de empleo; y acompañamiento jurídico durante todo el proceso legal, en especial en el ejercicio de las acciones judiciales para exigir la reparación de los daños que han sufrido las víctimas.

3. En cada consulado de Colombia en el exterior se deberá ofrecer la debida información y tomar medidas temporales para garantizar la seguridad de la víctima, salvaguardar su dignidad e integridad personal y apoyarla en las gestiones que deba adelantar ante las autoridades del país extranjero. Esta disposición no implicará el incremento de funcionarios en la planta de personal. Los consulados propenderán, además, a incentivar el análisis del tema y sensibilizar a los medios de comunicación y a las autoridades extranjeras frente a la situación de sus víctimas.

Parágrafo 1°. La prestación de la asistencia mediata estará sujeta a que la víctima haya denunciado el delito ante las autoridades competentes. Esta condición no podrá exigirse para la prestación de la asistencia inmediata.

Parágrafo 2°. El Gobierno coordinará con las entidades pertinentes la organización de un programa de repatriación para las víctimas de trata de personas que se encuentren en el exterior.

Artículo 8°. *Vinculación a los Programas de Protección de la Fiscalía*. En los casos que lo ameriten, previa evaluación del riesgo por parte del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con sus disposiciones propias, y por intermedio del mismo programa, se brindará protección integral a testigos y víctimas de la trata de personas y a sus familiares hasta el primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, primero civil y al cónyuge, compañera o compañero permanente, durante todo el proceso penal o mientras subsisten los factores de riesgo que lo justifiquen.

Artículo 9°. *Asistencia a personas menores de edad*. En caso de que las víctimas sean personas menores de edad, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar será la entidad encargada de suministrar la atención y asistencia requeridas, para lo cual deberá tener en cuenta su vulnerabilidad, sus derechos y sus necesidades especiales.

En estos casos se les deberá garantizar, sin menoscabo de las demás previsiones que establezca la legislación sobre la materia, como mínimo, asistencia médica y psicológica prestada por personas especializadas, alojamiento temporal en lugares adecuados, reincorporación al sistema educativo, asesoramiento jurídico durante todo el proceso legal al menor y a sus familiares, y reintegración del menor a su entorno familiar, previa verificación de que los tratantes no pertenezcan a su núcleo familiar y que se garanticen las condiciones de seguridad y atención.

CAPITULO V

Fortalecimiento de acciones contra la Trata de Personas

Artículo 10. *Fortalecimiento de la Investigación Judicial y la Acción Policial*. La Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el DAS capacitarán en forma especializada a miembros de sus instituciones en la investigación y persecución de los delitos

relacionados directa o indirectamente con el fenómeno de trata de personas, y propenderán a una eficaz cooperación internacional en los ámbitos judicial y de policía, en relación con estas conductas. Esta medida no significará un aumento de sus plantas de personal. Cada año estas entidades elaborarán informes de sus acciones en este campo, los cuales serán tenidos en cuenta por el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas en el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 11. *Fortalecimiento de la Cooperación Internacional*. El Gobierno Nacional identificará los países involucrados en actividades relacionadas con la trata de colombianos, aquellos para los que Colombia representa un lugar de tránsito o destino de actividades transnacionales de trata y los que trabajan activamente en la lucha contra este delito, para darles prioridad en el tema de la cooperación internacional en este campo.

CAPITULO VI

Comité Interinstitucional

Artículo 12. *Comité Interinstitucional para la lucha contra la Trata de Personas*. El Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, creado por el Decreto 1974 de 1996, se denominará en adelante Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas y su integración y funciones se regirá por lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 13. *Objeto*. El Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas será el órgano asesor, consultivo y de coordinación en el diseño y la ejecución de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas.

Artículo 14. *Integración del Comité*. El Comité estará integrado por los siguientes miembros:

1. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Relaciones Exteriores o el director de Asuntos Consulares y de Comunidades Colombianas en el Exterior, o quien ellos deleguen.
3. El Ministro de la Protección Social o su delegado.
4. **El Ministro de Educación, o su delegado.**
5. El Director General del Departamento Administrativo de Seguridad o su delegado.
6. El Director General de la Policía Nacional o su delegado.
7. El Fiscal General de la Nación o su delegado.
8. El Procurador General de la Nación o su delegado.
9. El Defensor del Pueblo o su delegado.
10. El Director General de la Oficina de Interpol en Colombia o su delegado.
11. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado.
12. El Consejero (a) Presidencial para la Equidad de la Mujer o su delegado (a).
13. El Director (a) de Fondelibertad o su delegado.

Artículo 15. *Funciones*. El Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, ejercerá las siguientes funciones:

1. Elaborar y recomendar al Gobierno Nacional la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, que será el eje de la política estatal en esta materia, y realizar seguimiento a su ejecución.

2. Coordinar procesos de revisión de los acuerdos y convenios internacionales que haya suscrito Colombia en materia de Derechos Humanos y los relacionados con la trata de personas para hacer seguimiento a su adecuado cumplimiento y recomendar la suscripción de acuerdos, convenios o tratados y otras gestiones que se requieran para fortalecer la cooperación internacional contra la trata de personas.

3. Servir de órgano asesor y recomendar la realización de acciones a las distintas dependencias o entidades del Estado en la lucha contra la trata de personas.

4. Ser instancia de coordinación de las entidades del Estado y de los organismos privados que participen en la ejecución de la Estrategia Nacional, en relación con las acciones interinstitucionales que deban emprender.

5. Formular recomendaciones en materia de persecución criminal del delito de trata de personas y del fortalecimiento de la capacidad del Estado en este campo.

6. Recomendar la expedición de normas o regulaciones a las distintas entidades del Estado en materia de lucha contra la trata de personas.

7. Realizar seguimiento y estudiar los efectos de las normas, programas y actividades de lucha contra la trata de personas en los derechos humanos, y recomendar medidas y acciones para su adecuación y mejoramiento.

8. Coordinar el diseño e implementación del Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas definido en esta ley.

9. Proponer las investigaciones a las que se refiere el artículo 20 de esta ley.

10. Diseñar su propio plan de acción y dictar su reglamento interno.

Parágrafo 1°. Para el eficaz cumplimiento de sus funciones, el Comité podrá integrar grupos especializados en las distintas áreas.

Parágrafo 2°. El Comité asegurará que en la formulación de sus recomendaciones exista coordinación y concordancia frente a las acciones y recomendaciones de los entes del Estado encargados de la promoción y protección de derechos humanos, y frente a las funciones que desarrolla el Comité de Asistencia a Connacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Parágrafo 3°. Los ministerios y demás integrantes del Comité obligados constitucional o legalmente a rendir informes de gestión al Congreso de la República incluirán en estos un balance de las acciones realizadas en el campo de lucha contra la trata de personas. En el caso de la Fiscalía General de la Nación, su balance hará parte del informe anual que presenta el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 16. *Funcionamiento*. Para facilitar el cumplimiento de sus funciones, el Comité contará con una Secretaría Técnica de carácter permanente que velará por la debida ejecución de las funciones indicadas en el artículo anterior, a cargo del Ministro del Interior y de Justicia, quien podrá delegarla en la dependencia que para el efecto este designe, sin que ello implique el incremento de funcionarios en su planta de personal.

El comité se reunirá en forma ordinaria por lo menos una vez cada dos meses, por convocatoria de la Secretaría Técnica. También se podrá reunir extraordinariamente cuando el presidente del Comité lo considere pertinente.

La Secretaría Técnica rendirá informes bimestrales a los integrantes del Comité sobre su funcionamiento y las acciones adelantadas para

dar cumplimiento a la presente ley. También rendirá informes anuales al Presidente de la República en el mismo sentido.

CAPITULO VII

Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas

Artículo 17. *Definición y funcionamiento*. El Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas será un instrumento de recolección, procesamiento y análisis de la información estadística y académica relativa a las causas, características y dimensiones de la trata interna y externa en Colombia, que servirá de base para la formulación de políticas, planes estratégicos y programas, y para la medición del cumplimiento de los objetivos trazados en la Estrategia Nacional.

La Secretaría Técnica del Comité desarrollará, coordinará y mantendrá la operación del sistema de información. Para ello recogerá y sistematizará la información estadística que suministren las distintas entidades que integran el Comité, los resultados de las investigaciones académicas, sociales y criminológicas a las que se refiere el artículo 19 de esta ley, datos que serán actualizados permanentemente.

Artículo 18. *Suministro de información*. La Secretaría Técnica diseñará un formulario dirigido a las instituciones que integran el Comité, con el fin de facilitar la recolección de datos.

Las entidades y organismos del Estado que manejen información relacionada con la trata de personas deberán colaborar con la Secretaría Técnica, suministrándole los datos que esta requiera para el desarrollo del sistema de información a las que se refiere la presente disposición, que en ningún caso podrán referirse a asuntos de reserva legal.

Los datos suministrados a la Secretaría Técnica se podrán dar a conocer al público en resúmenes numéricos y estadísticos, que no incluyan datos personales de las víctimas y que no hagan posible deducir de ellos información alguna de carácter individual que pudiera utilizarse con fines discriminatorios o que pudiera amenazar los derechos a la vida y a la intimidad de las víctimas.

Artículo 19. *Investigaciones acerca de la Trata de Personas*. El Gobierno Nacional y las entidades que integran el Comité Interinstitucional realizarán, por sí mismas o en asocio con instituciones de educación superior y centros de investigación, investigaciones sobre aspectos relacionados con la trata de personas, tales como las causas que la propician, las consecuencias para menores y adultos, la efectividad de la legislación existente, las características de sus víctimas y de la criminalidad nacional e internacional relacionada con estos hechos, y las particularidades regionales del fenómeno en el país. El resultado de estas investigaciones servirá para orientar las políticas públicas del Estado sobre trata de personas.

CAPITULO VIII

Disposiciones finales

Artículo 20. *Recursos*. El Ministerio del Interior y de Justicia queda autorizado para administrar por medio de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas una cuenta especial, sin personería jurídica, como un sistema separado de cuenta que canalizará recursos para la lucha contra la trata de personas, los cuales se ejecutarán según los lineamientos y programas que se definan en la Estrategia Nacional.

Las fuentes específicas de la cuenta especial de que trata este artículo podrán incluir los siguientes recursos:

1. Las partidas que se le asignen en el Presupuesto Nacional.
2. Los bienes que pertenezcan al “Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado” que provengan directamente del delito de trata de personas, o hayan sido utilizados como medio o instrumentos del mismo, así como el producto de los bienes incautados a las personas que adquieran, resguarden, inviertan, transformen, custodien o administren bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de trata de personas, los cuales deberán ser asignados a la cuenta especial de que trata este artículo por el Consejo Nacional de Estupefacientes para los fines señalados en la presente ley.
3. Las donaciones que reciba.
4. Los recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional.
5. Las multas que se fijen en el proceso disciplinario, de acuerdo con la Ley 734 de 2002, a los servidores públicos o a las personas naturales que ejercen funciones públicas, por hechos sancionados como falta y que faciliten la realización de la trata de personas.
6. Los demás que obtenga a cualquier título.

Parágrafo 1°. La forma de recibir y administrar los recursos provenientes de donaciones y de cooperación internacional a los que hace referencia el presente artículo serán objeto de reglamentación para asegurar su destinación exclusiva a los fines propios de la cuenta especial, de conformidad con las disposiciones legales vigentes que regulan la cooperación económica internacional.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional reglamentará lo necesario para la creación, adecuada administración y gestión de esta cuenta especial.

Parágrafo 3°. La creación de esta cuenta especial no obsta para que las instituciones que hacen parte del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas puedan incluir en sus presupuestos los rubros destinados a acciones contra la trata de personas definidas en la Estrategia Nacional.

Artículo 21. *Medidas de control.* La Contraloría General de la República ejercerá, dentro del marco de sus funciones, control expedito sobre la utilización de los recursos que integren esta cuenta especial.

Las entidades que ejecuten recursos provenientes de esta cuenta especial rendirán un informe detallado de las actividades desarrolladas con cargo a ellos, el cual será rendido ante el Comité Interinstitucional del que trata la presente ley y ante la Contraloría General de la República.

El control de que trata este artículo se ejercerá sin perjuicio de los demás controles que de manera general establezca la ley a este tipo de cuentas.

Artículo 22. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Honorables Representantes *Luis Fernando Velasco*, Coordinador Ponente; *Nancy Patricia Gutiérrez* (con constancia), *Oscar Fernando Bravo*, Ponentes.

Bogotá, D. C., mayo 16 de 2005

Doctor

SABAS PRETELT DE LA VEGA

Ministro del Interior y de Justicia

Ciudad

Referencia: Proyecto de ley número 243 de 2004 Cámara, 17 de 2004 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y para la atención y protección de las víctimas de la misma.*

Respetado señor Ministro:

Como lo conversamos personalmente, el proyecto en referencia requiere el aval del Gobierno para asegurar los recursos financieros previstos en el artículo 20.

Dada la expectativa generada ante la comunidad nacional e internacional sobre la voluntad del Estado colombiano en crear medidas efectivas contra el delito de trata de personas, pero sobre todo para la atención y protección de las víctimas, el proyecto de ley requiere tener los recursos presupuestales que según el cálculo del propio Ministerio del Interior asciende a la suma de \$880'998.000 para el año 2006.

Si esto no es factible, quiero dejar constancia de que el proyecto en su integridad no debe continuar su trámite, pues se convertiría en una ley más de principios y manifestaciones de buena voluntad.

Espero el compromiso real del Gobierno para que esta propuesta que suscita un verdadero interés por parte de la comunidad internacional sea una ley eficaz, medible en resultados concretos.

Cordialmente,

Nancy Patricia Gutiérrez C.,

Representante a la Cámara, Ponente.

* * *

**PONENCIA COMPLEMENTARIA DE LOS
ARTICULOS 61 Y 64 AL PROYECTO DE LEY NUMERO
211 DE 2005 SENADO, 293 DE 2005 CAMARA**

Bogotá, D. C., mayo 25 de 2005

Doctor

SANTIAGO CASTRO GOMEZ

Presidente

Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

La ciudad

Referencia: Ponencia complementaria de los artículos 61 y 64 del Proyecto de ley número 211 de 2005 Senado, 293 de 2005 Cámara.

Respetado señor Presidente:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, procedemos a rendir informe de ponencia complementaria para los artículos 61 y 64 señalados.

Teniendo en cuenta que la apelación presentada ante la Plenaria del Senado fue aceptada en la sesión del día martes 17 de mayo de 2005, la Mesa Directiva de esta Corporación decidió asignar a la Comisión Segunda la competencia para estudiar la aprobación o negación de los artículos 61 y 64 contenidos en la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 211 de 2005 Senado, 293 de 2005 Cámara, del Proyecto de ley número 211 de 2005 Senado, 293 de 2005 Cámara, acumulado con los Proyectos de ley números 180 de 2004 Senado - 288 de 2005 Cámara; 207 de 2005 Senado - 289 de 2005 Cámara; 208 de 2005 Senado - 290 de 2005 Cámara; 209 de 2005 Senado - 291 de 2005 Cámara; 210 de 2005 Senado - 292 de 2005 Cámara; 212 de 2005 Senado - 294 de 2005 Cámara; 214 de 2005 Senado - 295 de 2005 Cámara; 217 de 2005 Senado -

287 de 2005 Cámara; por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan disposiciones para acuerdos humanitarios; disposiciones que fueron negadas cuando se votó en primer debate el articulado del proyecto. Igualmente, la Plenaria de la Cámara de Representantes, ante la apelación presentada con relación a los mismos artículos y al mismo proyecto de ley, le dio trámite aprobándola en sesión del día miércoles 18 de mayo de 2005, procediendo entonces tal como lo establece el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, a asignar el estudio de los artículos 61 y 64 a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. En tal virtud, a continuación procedemos a justificar los artículos propuestos, esto es, los artículos 61 y 64 contenidos en la ponencia para primer debate, los cuales se encontraban redactados de la siguiente manera:

Artículo 61. Rebaja de Penas. Las personas que al momento de entrar en vigencia la presente ley cumplan penas por sentencias ejecutoriadas tendrán derecho a que se les rebaje la pena impuesta entre una décima y una quinta parte.

Para la concesión y tasación del beneficio, el Juez de ejecución de penas y medidas de seguridad tendrá en cuenta el buen comportamiento del condenado, su compromiso de no repetición de actos delictivos, su cooperación con la justicia y sus acciones de reparación a las víctimas.

Artículo 64. Sedición. Adiciónase al artículo 468 del Código Penal un inciso del siguiente tenor:

“También incurrirá en el delito de sedición quien conforme o haga parte de grupos de autodefensa cuyo accionar interfiera con el normal funcionamiento del orden constitucional y legal. En este caso, la pena será la misma prevista para el delito de rebelión”.

I. Justificación del artículo 61

Es importante señalar que el Legislador dentro de sus funciones que le ha otorgado el Constituyente—cláusula general de competencia legislativa—consagradas en los artículos 114 y 150 constitucionales, tiene la facultad de definir las conductas punibles e imponer las sanciones así como de conceder las rebajas de penas que considere necesarias y apropiadas de acuerdo con la Política Criminal adelantada por el Estado con observancia de las limitaciones que en materia penal y penitenciaria establece la Carta Política, toda vez que se encuentran de por medio derechos fundamentales de los asociados, como la libertad y valores sociales superiores como la represión del delito o la resocialización del delincuente.

Nada se opone a que el Congreso de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales disponga una rebaja de penas, función que le es propia y que corresponde a una decisión de carácter político que tiene su fundamento en la ponderación de las situaciones y realidades que en un momento histórico se presenten en la sociedad, teniendo en cuenta que es el órgano encargado de señalar las bases de la política criminal del Estado. Ponderación, y en ese orden, reflexión y recelo, que conduce a excluir de la rebaja de pena a quienes se encuentren condenados por delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, lesa humanidad y narcotráfico.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-592 de 1998^[1], manifestó:

“El legislador, en ejercicio de las competencias constitucionales de las que es titular, puede establecer procedimientos distintos y consagrar regímenes diferenciados para el juzgamiento y tratamiento penitenciario de delitos y contravenciones, pudiendo, incluso,

realizar diferenciaciones dentro de cada uno de estos grupos, en la medida en que unos y otros se fundamenten en criterios de razonabilidad y proporcionalidad que atiendan una valoración objetiva de elementos tales como la mayor o menor gravedad de la conducta ilícita, la mayor o menor repercusión que la afectación del bien jurídico lesionado tenga en el interés general y en el orden social, así como el grado de culpabilidad, entre otros”.

La realidad social del país y los objetivos que se buscan con esta disposición, que son, entre otros, otorgar una mayor protección a la dignidad de las personas privadas de la libertad—artículo 1º de la Carta Política—, aliviar el problema de sobrepoblación que se presenta en los establecimientos de reclusión que funcionan en el país, así como también facilitar la búsqueda de la reparación, reconciliación y convivencia pacífica al permitir una más rápida reincorporación del condenado a la sociedad y a su medio familiar, ubica la presente iniciativa dentro de una política criminal y penitenciaria razonada. Razonabilidad que aconseja predicar una rebaja de una décima parte, mas no de una quinta parte.

En el presente caso no se trata de un indulto ni de una amnistía, porque no es ejercicio del derecho de gracia—la Corte, en la Sentencia C-260 de 1993, manifestó que “el fundamento del indulto es el ejercicio del derecho de gracia”—, sino que se trata de un beneficio preciso y determinado, que no es permanente y que aliviará la condición de todos los condenados—a excepción de los que considere el Legislador que no deben acceder a él— y de las personas que dependen de ellos, otorgándoles una nueva oportunidad de rehacer su proyecto de vida, lo que contribuirá en el logro de la paz social.

Así pues, ante la realidad social por la que atraviesa el país y la necesidad de tomar medidas de carácter integral y que no sean excluyentes, se hace necesario presentar propuestas legislativas para rebajar la pena como la que se propone en el artículo 61; disminución que además se encuentra conforme con los principios de proporcionalidad y razonabilidad. De otra parte, la idea de la rebaja de pena se adapta a la materia del proyecto de ley de la referencia, toda vez que para poder acceder a la disminución punitiva es necesario, entre otros requisitos, que se hubiese reparado a la víctima del delito.

II. Justificación del artículo 64

En primer lugar y en aras de entender las razones para abogar por el tan mencionado artículo 64, es pertinente señalar que como parte de la política de paz adelantada por el actual Gobierno se han desmovilizado 2.348 miembros de las autodefensas de manera individual, y 4.820 dentro de procesos colectivos. A estos se suman 4.644 miembros de los grupos guerrilleros que han decidido reincorporarse a la civilidad, para un total de 11.812 personas. Este número supera en tres veces la totalidad de los miembros de grupos armados ilegales desmovilizados durante la década de los noventa.

Para hacer sostenible esta política es importante darles seguridad jurídica a los miembros de grupos armados ilegales que no han incurrido en delitos atroces. La tradición jurídica vigente en Colombia tipifica con claridad el delito de rebelión, en el cual incurren los miembros de grupos guerrilleros que buscan interferir de manera permanente con el orden constitucional y legal. Asimismo, ha sido clara en considerar que cuando dicha interferencia con el régimen

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-592 de 1998. Magistrado Ponente: doctor Jaime Morón Díaz.

constitucional y legal es transitoria, la guerrilla incurre en el delito de sedición. Dicha tradición no es sin embargo clara al tipificar el delito cometido por las autodefensas, como un delito contra el régimen constitucional y legal.

Se hace por eso necesario definir con claridad que la conformación o pertenencia mismas a grupos de autodefensa, y de guerrilla, consisten en un concierto para delinquir con el propósito de interferir de manera transitoria con el adecuado funcionamiento del régimen constitucional y legal. Como sucede con los guerrilleros que pretenden derrocar al régimen, que incurren en el delito de rebelión, los miembros de autodefensas, y los de las guerrillas cuando tienen por propósito suplantar o intervenir transitoriamente en el adecuado funcionamiento de las Instituciones del Estado legalmente constituidas, suplantando a las autoridades, disputándole al Estado el monopolio de la fuerza y de la justicia. En tal virtud, el Código Penal establece que cuando la interferencia con el adecuado funcionamiento del régimen constitucional y legal es permanente, se tipifica el delito de rebelión y, cuando la interferencia con el régimen constitucional y legal es transitoria, se tipifica el delito de sedición.

Así lo ha explicado la honorable Corte Constitucional^{2[2]}:

“La sedición implica una conducta antijurídica, por cuanto impide que los poderes públicos cumplan su función constitucional, bien sea de una ley, sentencia, decreto o cualquier otra medida obligatoria. Se trata de impedir el funcionamiento del orden jurídico, mediante la coacción armada.

“Mediante la sedición ya no se persigue derrocar al gobierno nacional, ni suprimir el régimen constitucional o legal vigente, sino perturbar la operatividad jurídica; desde luego esta conducta tiene que ser tipificada, por cuanto en un Estado de Derecho es incompatible la coexistencia de dos fuerzas armadas antagónicas, y, además, como se ha dicho, no puede legitimarse la fuerza contra el derecho”.

“Es común la concurrencia de la rebelión y de la sedición, por cuanto ambos son delitos políticos, y requieren grupos de personas como agentes; además, suponen el levantamiento armado. Sin embargo, cabe hacer entre los dos tipos penales una diferencia: la rebelión, propiamente hablando, busca una sustitución de la clase dirigente, total o parcialmente. (Si lo que se intenta es el cambio de sistema, se está en presencia de una revolución). En cambio, la sedición ataca la operatividad de los poderes públicos, impidiendo el desarrollo constitucional o legal.

Es así que el bien jurídico que se transgrede es precisamente el que se pretende tutelar cuando se tipifica el delito de sedición en el Código Penal: El régimen constitucional y legal”.

Ahora bien. No cabe duda de la posibilidad de que las guerrillas incurran en este delito; respecto a la posibilidad de que el sujeto activo del mismo sean las autodefensas, cabe mencionar lo señalado por la Corte en la misma providencia:

“Sólo el Estado puede poseer fuerzas armadas (...), sólo él puede administrar justicia. Lógicamente, de acuerdo con este argumento, carecen de legitimidad los llamados grupos de autodefensa armada, por cuanto en realidad constituyen un paramilitarismo, incompatible con la estructura del Estado de Derecho. Tanto las fuerzas armadas –incluyendo en estas a la policía y a los organismos de seguridad–, como los tribunales y

juzgados, son instituciones políticas que hacen parte del poder público; su formación, estructura, funciones y, en general, su organización básica deben estar debidamente consagradas en la Constitución. Por otra parte, el Estado no debe tolerar la existencia de grupos o sectores armados por fuera de los ejércitos regulares y demás instituciones oficiales de defensa. La existencia de grupos paramilitares o de autodefensa, o de cuadrillas armadas, implica una amenaza contra la estabilidad institucional y un desconocimiento del Estado de Derecho.

(...)

“En el marco constitucional de un Estado donde existen instrumentos idóneos para expresar la inconformidad como son el estatuto de la oposición, la revocatoria de mandato, el principio de la soberanía popular, el control de constitucionalidad, la acción de tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones populares, entre otros, no hay motivo razonable para señalar que es legítima la confrontación armada y mucho menos actitudes violentas de resistencia a la autoridad. Los correctivos a las fallas en el manejo del poder político tienen que ser de derecho y no de hecho. La vía de hecho no puede, bajo ningún aspecto, conducir al restablecimiento del orden, no solo por falta de legitimidad in causa para ello, sino porque siempre es, dentro del Estado de Derecho, un medio inadecuado, desproporcionado y generador de desorden”.

Citando a la honorable Corte Suprema de Justicia, la honorable Corte Constitucional en la providencia mencionada, añade:

“Comparte la Sala el criterio de su colaborador fiscal sobre que el delito político tiene que serlo objetiva y subjetivamente: la expresión así lo indica, esto es, que el bien, interés o derecho jurídicamente tutelado en las ocurrencias en que acontece es lo político, vale decir, la organización del Estado, el buen funcionamiento del gobierno; (...) tal es el sentido natural y obvio del vocablo.

“Mas, también ese es el sentido obvio y natural de las expresiones que la ley emplea para consagrar los delitos políticos, cuando requiere el propósito específico de derrocar al gobierno legítimo, o de cambiar en todo o en parte el régimen constitucional existente, o de impedir el funcionamiento normal del régimen constitucional o legal vigentes, o de turbar el pacífico desarrollo de las actividades sociales”^{3[3]}.

Hechas estas consideraciones, no cabe duda de que el accionar delictivo de las guerrillas y autodefensas produce como efecto necesario la perturbación de la cabal operatividad de los poderes públicos y, en tal sentido, viola el bien jurídico que se pretende proteger al tipificar el delito de sedición, esto es, el régimen constitucional y legal.

Y es que debe recordarse que la diferencia de tratamiento entre uno y otro grupo armado ilegal ha sido superada por la legislación

^{2[2]} Honorable Corte Constitucional en Sentencia del diecisiete (17) de enero de mil novecientos noventa y cinco (1995), siendo Magistrado Ponente el doctor Vladimiro Naranjo Mesa.

^{3[3]} Cita de la sentencia de constitucionalidad. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. M. P. Doctor Agustín Gómez Prada. Bogotá, 25 de abril de 1950.

colombiana, en el entendido de que no existe en la práctica razón alguna que permita mantener esa diferenciación.

La aprobación de este artículo por parte del honorable Congreso de la República, no solo aclararía la naturaleza del accionar delictivo de los grupos armados al margen de la ley, sino que además da seguridad jurídica al proceso de desmovilización de los miembros de los grupos armados ilegales que decidan abandonar las armas y reincorporarse a la civilidad. Valga subrayar que en la actualidad los beneficios concedidos por la Ley 782 de 2002 a los miembros de las autodefensas se están otorgando por vía de la interpretación, necesitándose una definición clara por parte del legislativo en cuanto a la legalidad de estos procedimientos.

Por lo demás, la Comisión Segunda del Senado y la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes deben permitirse reiterar lo señalado en el propio artículo 2° del proyecto, sobre “ámbito de la ley, interpretación y aplicación normativa”, en cuanto a que mantendrá plena vigencia el numeral 10 del artículo 3° de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, suscrito en Viena el 20 de diciembre de 1988 e incorporado a la legislación nacional mediante Ley 67 de 1993”.

En fin, debe decirse que el marco legal que se busca con la iniciativa para llegar a acuerdos y negociaciones de paz con los grupos armados organizados al margen de la ley, requiere esta disposición para brindarle mayor solidez al proceso de paz y seguridad jurídica a las partes, especialmente a los integrantes de los señalados grupos. Es decir que se constituya en prenda de un acercamiento entre las autoridades legítimas que generen espacios de confianza y de distensión, como garantía de solución de la violencia que se presenta en el país.

El artículo 64, además de encontrarse concordante con los postulados de la Carta Política y con las normas internacionales, se constituiría en importante instrumento para la política de paz que adelanta el Estado colombiano, ya que facilitaría la desmovilización y la reinserción a la sociedad de gran cantidad de integrantes de los Grupos Armados Organizados al margen de la ley que abandonen sus actividades como miembros de los mismos y demuestren su voluntad de incorporarse a la vida civil, en los términos de la política de paz y reconciliación trazada por el Gobierno Nacional.

III. Proposición final

Por lo anterior, solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes aprobar, con las modificaciones sugeridas, los artículos 61 y 64 contenidos en la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 211 de 2005 Senado, 293 de 2005 Cámara acumulado con los Proyectos de ley números: 180 de 2004 Senado - 288 de 2005 Cámara; 207 de 2005 Senado - 289 de 2005 Cámara; 208 de 2005 Senado - 290 de 2005 Cámara; 209 de 2005 Senado - 291 de 2005 Cámara; 210 de 2005 Senado - 292 de 2005 Cámara; 212 de 2005 Senado - 294 de 2005 Cámara; 214 de 2005 Senado - 295 de 2005 Cámara; 217 de 2005 Senado - 287 de 2005 Cámara, *por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan disposiciones para acuerdos humanitarios.*

Artículo 61. Rebaja de Penas. Las personas que al momento de entrar en vigencia la presente ley cumplan penas por sentencias ejecutoriadas tendrán derecho a que se les rebaje la pena impuesta en *una décima parte. Exceptúense los condenados por los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, lesa humanidad y narcotráfico.*

Para la concesión y tasación del beneficio, el Juez de ejecución de penas y medidas de seguridad tendrá en cuenta el buen comportamiento del condenado, su compromiso de no repetición de actos delictivos, su cooperación con la justicia y sus acciones de reparación a las víctimas.

Artículo 64. Sedición. Adiciónase al artículo 468 del Código Penal un inciso del siguiente tenor:

“También incurrirán en el delito de sedición quienes conformen o hagan parte de grupos *guerrilleros* o de autodefensa cuyo accionar interfiera con el normal funcionamiento del orden constitucional y legal. En este caso, la pena será la misma prevista para el delito de rebelión.

Mantendrá plena vigencia el numeral 10 del artículo 3° de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas suscrito en Viena el 20 de diciembre de 1988 e incorporado a la legislación nacional mediante Ley 67 de 1993”.

Ponentes:

Zulema Jattin Corrales, Ponente Coordinadora; Oscar Darío Pérez Pineda, Representantes a la Cámara; Francisco Murgueitio Restrepo, Ponente Coordinador; Jesús Angel Carrizosa Franco, Jimmy Chamorro Cruz, Manuel Antonio Díaz Jimeno, Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Enrique Gómez Hurtado, Habib Merheg Marín, Luis Guillermo Vélez Trujillo, Ricardo Varela Consuegra, Jairo Clopatofsky Ghisays, Senadores de la República.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 167 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar la siguiente

Constancia

CONSIDERACION DE INCONVENIENCIA DEL ARTICULO 61 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 211 DE 2005 SENADO, 293 DE 2005 CAMARA

No comparto la tesis señalada por quienes defienden la inclusión de esta normativa particular bajo la égida de la cláusula general de competencia legislativa. Si bien es cierto que la facultad de definir conductas punibles e imponer sanciones, así como la de avocar concesiones sobre particularmente rebajas de penas como una política del Estado, estas tendrán que someterse a la teoría de la causalidad adecuada. No se puede entender que cualquier causa sea la que ocasione un efecto; como tampoco se puede entender que cualquier aporte tenga el valor suficiente para decir que es igual a la capacidad productora de ese efecto. Al introducir un criterio de política criminal carcelaria frente al contenido normativo del presente proyecto de ley, se construye una teoría que opera de espaldas a la parte especial de la norma rectora o sustantiva de cada código. Es decir, a vista se aprecia que lo contenido en el artículo 61 de la presente iniciativa introduce modificaciones a la adecuación de la parte procedimental que obra en políticas penitenciarias,

carcelarias y de ejecución de penas, mediante la orientación a la actividad de los sujetos procesales inspiradores de atribuciones para imprimir impulso y amplitud a un esquema de equivocada e inaplicable extensión y comprensión jurídicas.

La justificación del autor hace un llamado a que el ejercicio de las facultades constitucionales del Congreso de la República disponga en este examen de una rebaja de penas simplemente porque es una función que le es propia, fundamentada en una realidad de un momento histórico. Tesis confusa y falsa esta. No es procedimental confundir ingredientes de elementos subjetivos del tipo penal con el normativo. De lo que se trata es de tipicidades autónomas sujetas a reglas establecidas para el concurso de hechos punibles, cuya actuación debe ser conforme a la hermenéutica jurídica y a la sustancialidad del orden legal, más aún cuando la competencia proviene de la propia ley como asignación.

Jesús Angel Carrizosa Franco, Senador Ponente; Jairo Clopatofsky Ghisays.

CONTENIDO

Gaceta número 302-Viernes 27 de mayo de 2005

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto para primer debate al proyecto de ley número 97 de 2004 Cámara, por medio de la cual se dictan unas medidas en materia de austeridad en el gasto público.	1
Informe de ponencia y texto propuesto a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes para primer debate en segunda vuelta en Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo número 226 de 2004 Cámara, 08 de 2004 Senado, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Nacional..	3
Informe de ponencia, modificaciones al texto propuesto y pliego de modificaciones para primer debate al proyecto de ley número 243 de 2004 Cámara, 17 de 2004 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma.	5
Ponencia complementaria de los artículos 61 y 64 al proyecto de ley número 211 de 2005 Senado, 293 de 2005 Cámara	12