



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 362

Bogotá, D. C., viernes, 19 de mayo de 2017

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTA NÚMERO 36 DE 2017

(mayo 9)

Cuatrenio 2014-2018 - Legislatura 2016-2017
Segundo Periodo

Sesión Ordinaria

En la ciudad de Bogotá, D. C., el día nueve (9) de mayo del dos mil diecisiete (2017), se reunieron en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional, previa citación, los miembros de la Comisión Primera del Honorable Senado, con el fin de sesionar.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

La Presidencia ejercida por orden alfabético Honorable Senador **Eduardo Enríquez Maya**, indica a la Secretaría llamar a lista y contestaron los honorables Senadores:

Barreras Montealegre Roy Leonardo
Enríquez Maya Eduardo
Gaviria Vélez José Obdulio
Gerlén Echeverría Roberto
López Hernández Claudia
López Maya Alexánder
Rodríguez Rengifo Roosevelt
Serpa Uribe Horacio y
Vega Quiroz Doris Clemencia.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores:

Andrade Serrano Hernán
Benedetti Villaneda Armando

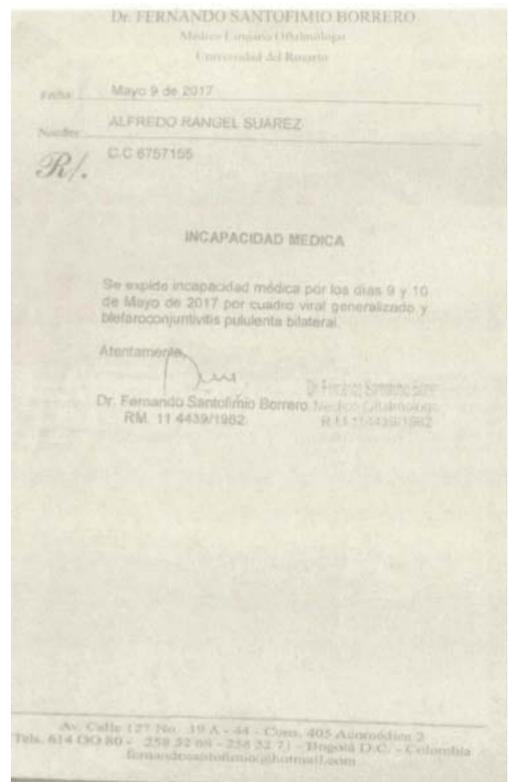
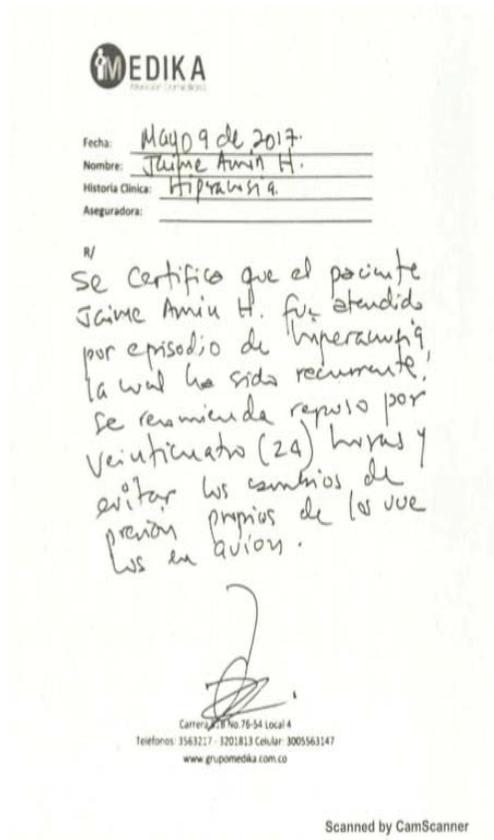
Enríquez Rosero Manuel
Galán Pachón Juan Manuel
Morales Hoyos Viviane
Motoa Solarte Carlos Fernando
Urrutia Jalilie Faruk y
Varón Cotrino Germán.

Dejaron de asistir los honorables Senadores:

Amín Hernández Jaime y
Rangel Suárez Alfredo.

Los textos de las excusas son los siguientes:





La Secretaría informa que se ha registrado quórum deliberatorio.

Siendo las 10:50 a. m., la Presidencia manifiesta:

“Ábrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al Orden del Día para la presente reunión”.

Por Secretaría se da lectura al Orden del Día:

ORDEN DEL DÍA

Cuatricenio 2014-2018 Legislatura 2016-2017 Segundo Periodo

Día: martes 9 de mayo de 2017

Lugar: Salón Guillermo Valencia - Capitolio Nacional Primer Piso

Hora: 10:00 a. m.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

II

Consideración y aprobación de actas

Acta número 29 del 5 de abril de 2017; **Acta número 30** del 18 de abril de 2017; **Acta número 31** del 19 de abril de 2017; **Acta número 32** del 25 de abril de 2017; **Acta número 33** del 26 de abril de 2017; **Acta número 34** del 2 de mayo de 2017; **Acta número 35** del 3 de mayo de 2017.

III

Consideración y votación de proyectos en primer debate

1. Proyecto de ley número 71 de 2016 Senado, por la cual se modifica la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial.



Autor: honorable Senador *Carlos Enrique Soto Jaramillo*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Juan Manuel Galán Pachón*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 568 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 961 de 2016.

2. Proyecto de ley número 136 de 2016 Senado, por medio del cual se reforma el artículo 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones.

Autores: honorables Representantes *Ana Paola Agudelo García, Guillermina Bravo, Carlos Guevara, Harry González, Jaime Buenahora*, otras firmas ilegibles. Honorables Senadores *Germán Varón Cotrino*, otras firmas ilegibles.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Germán Varón Cotrino*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 731 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 1060 de 2016.

3. Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado, por medio de la cual se adiciona la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia y se dictan disposiciones sobre el Registro Civil de Nacimiento.

Autor: honorable Senador *Luis Fernando Velasco Chaves*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Horacio Serpa Uribe*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 732 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 1077 de 2016.

4. Proyecto de ley número 67 de 2016 Senado, mediante el cual se fortalece el control y la rendición de cuentas en la Fiscalía General de la Nación.

Autor: Fiscal General de la Nación, doctor *Néstor Humberto Martínez*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Germán Varón Cotrino*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 567 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 824 de 2016.

5. Proyecto de ley número 138 de 2016 Senado, 174 de 2015 Cámara, por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

Autor: honorable Representante *Miguel Ángel Pinto Hernández*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Horacio Serpa Uribe*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 1030 de 2015.

Texto aprobado Plenaria Cámara: *Gaceta del Congreso* número 715 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 1031 de 2016.

Comisión Accidental: honorables Senadores *Horacio Serpa Uribe, Germán Varón Cotrino, Eduardo Enríquez Maya, José Obdulio Gaviria, Roosevelt Rodríguez Rengifo*.

6. Proyecto de ley número 65 de 2016 Senado, mediante el cual se regula la designación de un Fiscal General de la Nación Interino.

Autor: Fiscal General de la Nación, doctor *Néstor Humberto Martínez Neira*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Armando Benedetti Villaneda*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 567 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 852 de 2016.

7. Proyecto de ley número 164 de 2016 Senado, por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos.

Autor: honorable Senador *Carlos Fernando Galán Pachón*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Manuel Enríquez Rosero*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 982 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 1147 de 2016.

8. Proyecto de ley número 96 de 2016 Senado, por medio del cual se modifica el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 aclarado por la Ley 815 de 2003 en lo relativo al descuento en el valor de la matrícula en instituciones oficiales de educación superior como beneficio a los sufragantes.

Autora: honorable Senadora *Paola Andrea Holguín Moreno*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Armando Benedetti Villaneda*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 606 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 938 de 2016.

9. Proyecto de ley número 144 de 2016 Senado, 253 de 2016 Cámara, por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 233 de la Ley 5ª de 1992.

Autores: honorables Representantes *Efraín Torres Monsalvo, Alirio Uribe Muñoz, Germán Navas Talero, Angélica Lozano Correa, Ángela María Robledo, Inti Asprilla, Carlos Eduardo Guevara, María Fernanda Cabal, Esperanza María Pinzón, Tatiana Cabello Flores, Samuel Hoyos Mejía, Édward Rodríguez, Olga Lucía Velásquez, Andrés Felipe Villamizar, Carlos Arturo Correa, Telésforo Pedraza*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Armando Benedetti Villaneda*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 257 de 2016.

Texto aprobado Plenaria Cámara: *Gaceta del Congreso* número 722 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 963 de 2016.

10. Proyecto de ley número 66 de 2016 Senado, mediante el cual se regula el régimen de impedimentos y recusaciones del Fiscal General de la Nación.

Autor: Fiscal General de la Nación, doctor *Néstor Humberto Martínez Neira*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Carlos Fernando Mota Solarte*.

Publicación Proyecto Original: *Gaceta del Congreso* número 567 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 184 de 2017.

11. Proyecto de ley número 201 de 2016 Senado, mediante el cual se optimiza el trámite Administrativo y Judicial de la Acción de Restitución de Tierras y se adoptan otras disposiciones.

Autor: honorable Senador *Antonio Guerra de la Espriella*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Manuel Enríquez Rosero*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 1125 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 273 de 2017.

12. Proyecto de ley número 225 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones.

Autor: honorable Senador *Germán Varón Cotrino*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Germán Varón Cotrino*.

Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 211 de 2017.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 273 de 2017.

IV

Lo que propongan los honorables Senadores

V

Negocios sustanciados por la Presidencia

El Presidente,

Honorable Senador *Carlos Fernando Mota Solarte*.

El Vicepresidente,

Honorable Senador *Armando Benedetti Villaneda*.

El Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil.

La Presidencia abre la discusión del Orden del Día e informa que cuando se registre quórum decisorio se someterá a votación.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre:

Muchas gracias, señor Presidente, mientras se conforma el quórum decisorio quiero compartir con las compañeras y compañeros de esta Comisión, hace unos minutos en la Secretaría General del Senado representantes de todos los partidos, entre otros vi allí a miembros del Partido Verde, el Partido Liberal, del Partido de la U, del Polo Democrático, hemos radicado un proyecto de ley para corregir una vieja injusticia que tiene que ver con los médicos residentes que así se llaman quienes están en proceso de especialización o de formación especializada en Colombia.

Es bueno que los colombianos recordemos que la vida y la salud de la inmensa mayoría de la población hoy está en manos de más de 5.000 médicos y médicas que trabajan en los hospitales en turnos exagerados, extenuantes, de más de 70 horas a la semana, que además trabajan gratis, de manera absolutamente insólita, y que no solamente no les pagan por su trabajo abnegado sino que además les cobran.

Colombia es el único país de América que desestimula la formación de sus especialistas, que hace para los estudiantes de medicina de Colombia muy difícil especializarse y los obliga en otros casos a irse fuera del país con su conocimiento y con sus posibilidades.

Este proyecto de ley tiene que ver no solo con la vida de los pacientes que están en esas manos que trabajan sin ninguna remuneración y que trabajan sin ninguna consideración, y además que trabajan sin seguridad social, sino por supuesto con la vida de esas mismas personas, los estudiantes de especialización, los médicos profesionales en residencia, obligados a pagar matrículas absolutamente costosas de hasta 40 millones de pesos al año y obligados a trabajar 70 horas a la semana, por supuesto no tienen vida propia, tienen que aplazar su vida familiar, sus decisiones sociales, sus otros espacios para poder dedicarse a trabajar cuatro o cinco años al servicio de la población colombiana.

Llegará a nuestra Plenaria en algún momento este proyecto y espero que nuestras bancadas podamos contar con el apoyo a un proyecto que es justo, que es necesario, y que además va a revolucionar la calidad de la atención médica en Colombia en la medida en que los miles y miles de estudiantes de medicina sabrán que a partir de hoy que se ha dado el primer paso se puede abrir el camino para sus especializaciones y para el bien de la población colombiana. Gracias, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Horacio Serpa Uribe:

Gracias, señor Presidente, queridas y queridos Senadores, bueno, en primer término anuncio desde ahora mi voto afirmativo al proyecto que acaba de ser comentado por el honorable Senador Roy Barreras.

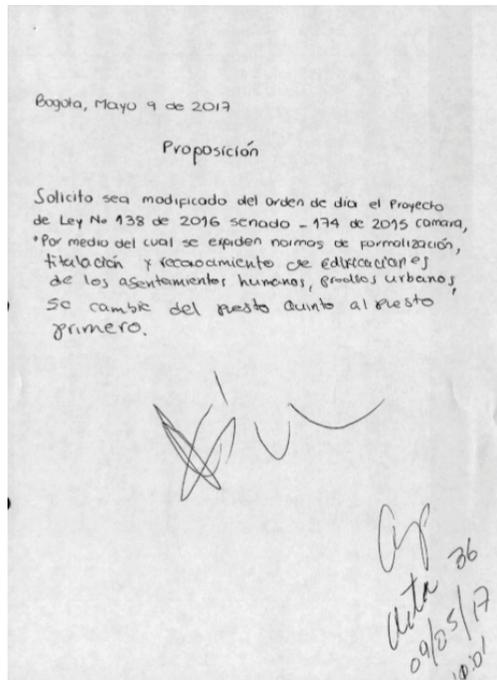
Segundo término, queridos amigos, es para anunciarles que he presentado una proposición que se discutirá en el momento en que haya quórum para demandar de ustedes el voto favorable para la modificación del Orden del Día, con el propósito de pedirles que se pase

en el proyecto que está en el puesto número cinco sobre formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos de predios urbanos al primer lugar.

Ya estamos presentando la proposición, señor Presidente, y muchas gracias por la palabra.

La Secretaría informa que se ha constituido quórum decisorio.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se da lectura a la siguiente proposición.



La Presidencia abre la discusión del Orden del Día, con la modificación formulada en la proposición leída, cerrada esta y sometida a votación es aprobada por unanimidad.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se da lectura al siguiente punto del Orden del Día:

II

Consideración y aprobación de actas

Acta número 29 del 5 de abril de 2017; **Acta número 30** del 18 de abril de 2017; **Acta número 31** del 19 de abril de 2017; **Acta número 32** del 25 de abril de 2017; **Acta número 33** del 26 de abril de 2017; **Acta número 34** del 2 de mayo de 2017; **Acta número 35** del 3 de mayo de 2017.

La Presidencia informa cuando se encuentren publicadas en la *Gaceta*, se someterán a votación.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se da lectura al siguiente punto del Orden del Día:

III

Consideración y votación de proyectos en primer debate

Proyecto de ley número 138 de 2016 Senado, 174 de 2015 Cámara, por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconoci-

miento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

La Secretaría informa que en la sesión anterior fue aprobado la proposición positiva con que termina el informe de ponencia de primer debate, se designó una Comisión Accidental con el fin de consensuar el articulado de acuerdo al debate que se suscitó en la discusión del proyecto, la Comisión Accidental radicó su informe el cual fue leído en sesión anterior, se aplazó el estudio hasta que llegara el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el transcurso de la semana radicaron el documento y está presente el ponente de esta iniciativa.

La Presidencia concede el uso de la palabra al ponente honorable Senador Horacio Serpa Uribe:

Mil gracias, bueno, ya hemos tenido la oportunidad distinguidas, distinguidos Senadores de analizar en varias oportunidades este proyecto, al respecto los miembros de la Comisión han presentado muy juiciosos, ponderadas e importantes sugerencias y modificaciones.

Como lo anunció el señor Secretario, se presentó por parte de la subcomisión la propuesta de la eliminación de los artículos 6°, 11 y 12, llegó un criterio del Ministerio de Hacienda en el cual le dan el exequátur al proyecto proponiendo unas modificaciones, también se refieren a los mencionados artículos sugiriendo que se retiren y además el Ministerio de Vivienda presentó su informe dando al respecto un concepto favorable.

Hay una circunstancia que causaba bastantes inquietudes en la Comisión Primera, a propósito de la palabra de excepción, de tributos, etc., el Ministerio de Hacienda hace una interesante propuesta en el sentido de que ese término no aparezca en el proyecto, sino que se modifique por otra expresión que le da un sentido apropiado al reconocimiento de las observaciones que han sido formuladas.

En el resumen del proyecto, entonces, para no tener que dar explicaciones sobre su origen y sobre el objetivo social que contiene se limita a lo siguiente: se eliminan los artículos 6°, 11 y 12, se modifican los artículos 1°, 2°, 3° y 10, sobre este particular he presentado unas proposiciones para que sean estudiadas y votadas por la Comisión.

Estas proposiciones recogen exactamente las propuestas del Ministerio de Hacienda, el proyecto originalmente tenía 13 artículos, quedarán 10 artículos, hay cuatro artículos sobre los cuales se hacen modificaciones, y seis de ellos, los artículos 4°, 5°, 7°, 8°, 9°, 13, que quedan tal como fueron presentados.

De manera tal que está salvada la observación que se ha hecho respecto al gobierno, hay una reflexión muy interesante del doctor Eduardo Enríquez en el sentido de que la iniciativa del proyecto es del Gobierno por tratarse de excepción de impuestos al tenor de lo que dice el artículo 154 de la Constitución Nacional pero con las modificaciones que se han hecho al proyecto pienso que se despeja cabalmente esta inquietud.

Y lo que quiero solicitarles a las y a los Senadores es que desde luego escuchando las inquietudes y observaciones que se presentan procedamos entonces al estudio de los artículos del proyecto, a las proposiciones presentadas, dado que el informe sobre la ponencia fue

oportunamente aprobado, muchísimas gracias, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Eduardo Enríquez Maya:

Muchas gracias, señor Presidente, señores Senadores, reitero el propósito del autor del proyecto es encomiable, reitero la profundidad con la que ha tratado el tema el honorable Senador Serpa y por supuesto, señor Presidente, mis colegas han hecho una serie de aportes todos respetables, cargados de razones, Descartes decía, señor Presidente, que si algo también equitativamente distribuido, democráticamente bien distribuido es la razón y todo el mundo cree tener la suficiente razón.

Las razones que a mí me asisten para oponerme al proyecto y por supuesto anuncio mi voto negativo en las son las siguientes, los informes no pueden ser más contradictorios, incluso el concepto favorable que nos hace llegar el señor Viceministro encargado de Vivienda, se refiere a las excepciones notariales en los trámites notariales y de registro y no toca el fondo del proyecto de ley.

Y de igual manera el concepto por tercera vez del señor Ministro de Hacienda, el primero, nosotros damos el concepto durante el trámite, el segundo, se oponen al trámite, incluso a nombre del Gobierno que también la Superintendencia de Notariado y Registro, y ahora hace llegar otro concepto del señor ministro a mi juicio contradictorio.

Y digo que no tiene el sustento jurídico este proyecto empezando por el título, por el contenido, por los artículos que se tratan de suprimir las siguientes consideraciones, la primera, aquí hay una clara vulneración de la iniciativa legislativa, este tema es exclusivo del Gobierno así haya presentado estos conceptos de carácter contradictorio.

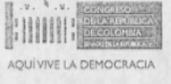
Es el segundo o desconocimiento del principio de prohibición a la ley de alterar los tributos de las entidades descentralizadas, el tercero a mi juicio no hay unidad de materia, y por qué, el epígrafe del proyecto se refiere a la titulación, el fondo del proyecto es buscar excepción de tributos; cuarto, si se nota una ausencia total sobre el impacto fiscal en el proyecto, porque estos recursos que ingresan por servicios notariales y registrales hacen parte del Presupuesto General de la Nación, recursos entre otros destinados a la administración de justicia, señor Presidente, y al mantenimiento y construcción de cárceles, en fin, yo no he sido nunca irrespetuoso sobre la competencia que tiene nuestro máximo tribunal constitucional, pero yo creo que si este proyecto de ley, o ley de la República en su oportunidad es demandado no va a resistir el examen de razonabilidad constitucional.

Mas yo soy respetuoso de los conocimientos que tienen de carácter jurídico todos mis colegas, de la visión política de igual manera, pero en esta ocasión yo disiento en su totalidad del contenido y alcance del proyecto y por lo tanto, señor Presidente, yo anuncio mi voto negativo, muchas gracias.

La Presidencia informa que continúa la discusión del articulado y solicita a Secretaría informar de cuántos artículos consta el proyecto.

La Secretaría informa que el proyecto consta de 13 artículos, el honorable Senador Horacio Serpa Uribe

formula las siguientes proposiciones modificando los artículos 1°, 2°, 3°, 10 y otra proposición eliminando los artículos 6°, 11 y 12 y atendiendo instrucciones de la Presidencia procede a dar lectura.



 AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

 HORACIO SERPA URIBE

 Senador de la República

Bogotá, 9 de Mayo de 2017

PROPOSICIÓN # 94

Modifíquese del Artículo 1 del proyecto ley No 138 de 2016 Senado, 174 de 2015 Cámara:

"Por medio del cual se expiden normas de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

Quedará Así:

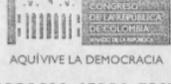
Artículo 1°. Exención para el pago de derechos notariales. Los actos jurídicos de constitución de propiedad horizontal, divisiones materiales, subdivisión y liquidación de la comunidad, y/o reconocimiento de construcciones, que recaigan sobre bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, se liquidarán como actos sin cuantía, cuando el beneficiario sea persona natural

Se liquidarán como actos sin cuantía los negocios jurídicos que impliquen la transferencia del derecho de dominio o la constitución de cualquier gravamen o limitación al dominio, cuando recaigan sobre viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, cuando el beneficiario sea persona natural

HORACIO SERPA URIBE
Senador

Calle 10 No 7-00 Capitolio Nacional Primer Piso - Teléfono 302 5493 - 302 5491
horacio.serpa@senado.gov.co / horac.serpa@congreso.gov.co

09-05-17
10:53



 AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

 HORACIO SERPA URIBE

 Senador de la República

Bogotá, 9 de Mayo de 2017

PROPOSICIÓN # 95

Modifíquese del Artículo 2 del proyecto ley No 138 de 2016 Senado, 174 de 2015 Cámara:

"Por medio del cual se expiden normas de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

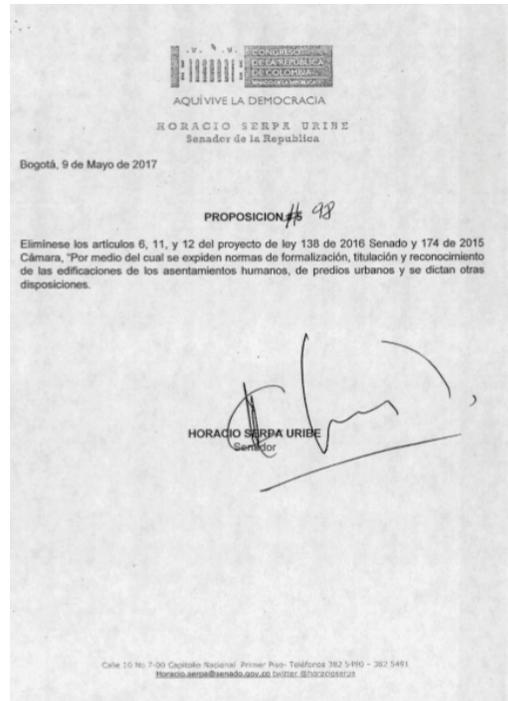
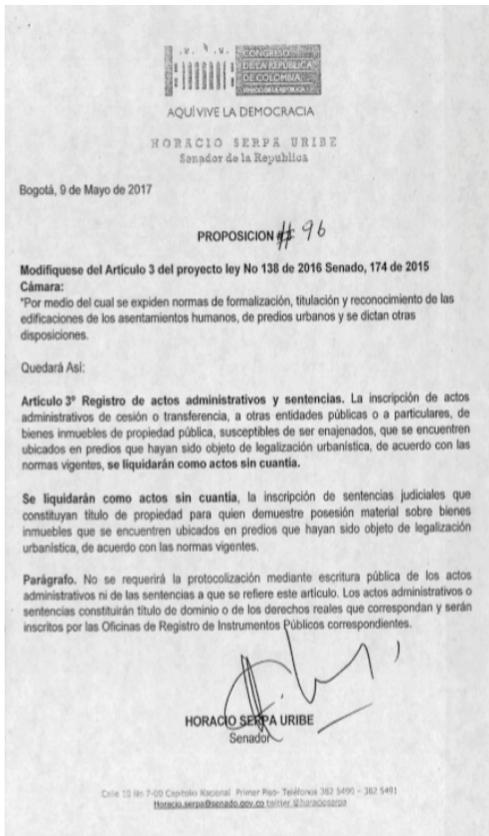
Quedará Así:

Artículo 2°. Exención para el pago de derechos registrales. La inscripción de los actos jurídicos de constitución de propiedad horizontal, divisiones materiales, subdivisión y liquidación de la comunidad, y/o reconocimiento de construcciones, que recaigan sobre bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, se liquidarán como actos sin cuantía, cuando el beneficiario sea persona natural e independientemente de la fecha que hayan sido otorgados los actos jurídicos.

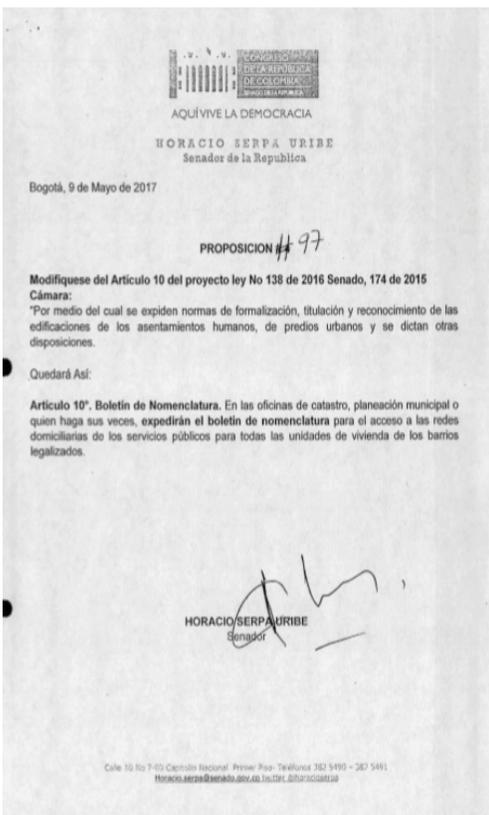
Se liquidarán como actos sin cuantía la inscripción de los negocios jurídicos que impliquen la transferencia del derecho de dominio o la constitución de cualquier gravamen o limitación al dominio, cuando recaigan sobre viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, cuando el beneficiario sea persona natural e independientemente de la fecha que hayan sido otorgados los actos jurídicos.

HORACIO SERPA URIBE
Senador

Calle 10 No 7-00 Capitolio Nacional Primer Piso - Teléfono 302 5493 - 302 5491
horacio.serpa@senado.gov.co / horac.serpa@congreso.gov.co



La Presidencia informa que continúa la discusión del articulado con las modificaciones leídas y cierra la discusión del articulado en el texto del pliego de modificaciones, con la modificación formulada en las Proposiciones números 94, 95, 96, 97 y 98 y abre la votación.



	SÍ	NO
Barreras Montealegre Roy Leonardo	X	
Enríquez Maya Eduardo		X
Enríquez Rosero Manuel	X	
Gerlén Echeverría Roberto		X
López Hernández Claudia	X	
López Maya Alexander	X	
Morales Hoyos Viviane	X	
Motoa Solarte Carlos Fernando		X
Rodríguez Rengifo Roosevelt	X	
Serpa Uribe Horacio	X	
Vega Quiroz Doris Clemencia	X	
Total	08	03

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

Total votos: 11
Por el Sí: 08
Por el No: 03

En consecuencia, ha sido aprobado el articulado en el texto del pliego de modificaciones, con la modificación formulada en las Proposiciones números 94, 95, 96, 97 y 98.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al título del proyecto.

"por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones"

La Presidencia abre la discusión del título leído y cerrada esta, pregunta si cumplidos los trámites constitucionales y legales ¿quieren los Senadores presentes

que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?, cerrada su discusión abre la votación.

	SÍ	NO
Barreras Montealegre Roy Leonardo	X	
Enríquez Maya Eduardo		X
Enríquez Rosero Manuel	X	
Gerlén Echeverría Roberto		X
López Hernández Claudia	X	
López Maya Alexánder	X	
Morales Hoyos Viviane	X	
Motoa Solarte Carlos Fernando		X
Rodríguez Rengifo Roosvelt	X	
Serpa Uribe Horacio	X	
Vega Quiroz Doris Clemencia	X	
Total	08	03

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

Total votos: 11

Por el Sí: 08

Por el No: 03

En consecuencia, han sido aprobados el título y la pregunta.

El texto aprobado es el siguiente:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2016
SENADO, 174 DE 2015 CÁMARA**

por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Exención para el pago de derechos notariales. Los actos jurídicos de constitución de propiedad horizontal, divisiones materiales, subdivisión y liquidación de la comunidad, y/o reconocimiento de construcciones, que recaigan sobre bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, se liquidarán como actos sin cuantía, cuando el beneficiario sea persona natural.

Se liquidarán como actos sin cuantía los negocios jurídicos que impliquen la transferencia del derecho de dominio o la constitución de cualquier gravamen o limitación al dominio, cuando recaigan sobre viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, cuando el beneficiario sea persona natural.

Artículo 2°. Exención para el pago de derechos registrales. La inscripción de los actos jurídicos de constitución de propiedad horizontal, divisiones materiales, subdivisión y liquidación de la comunidad, y/o reconocimiento de construcciones, que recaigan sobre bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, se liquidarán como actos sin cuantía, cuando el beneficiario sea persona natural e independientemente de la fecha que hayan sido otorgados los actos jurídicos.

Se liquidarán como actos sin cuantía la inscripción de los negocios jurídicos que impliquen la transferencia del derecho de dominio o la constitución de cual-

quier gravamen o limitación al dominio, cuando recaigan sobre viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, cuando el beneficiario sea persona natural e independientemente de la fecha que hayan sido otorgados los actos jurídicos.

Artículo 3°. Registro de actos administrativos y sentencias. La inscripción de actos administrativos de cesión o transferencia, a otras entidades públicas o a particulares, de bienes inmuebles de propiedad pública, susceptibles de ser enajenados, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, se liquidarán como actos sin cuantía.

Se liquidarán como actos sin cuantía la inscripción de sentencias judiciales que constituyan título de propiedad para quien demuestre posesión material sobre bienes inmuebles que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes.

Parágrafo. No se requerirá la protocolización mediante escritura pública de los actos administrativos ni de las sentencias a que se refiere este artículo. Los actos administrativos o sentencias constituirán título de dominio o de los derechos reales que correspondan y serán inscritos por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes.

Artículo 4°. Entrega de información catastral. Las autoridades catastrales competentes deberán entregar, sin ningún costo, a quien la solicite, la información catastral correspondiente a los inmuebles que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística o que se encuentren en proceso de legalización, de acuerdo con las normas vigentes.

Artículo 5°. Entrega de información a cargo de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos deberán entregar, sin ningún costo, a quien la solicite, la información con la que cuente, correspondiente a los inmuebles que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística o que se encuentren en proceso de legalización, de acuerdo con las normas vigentes.

Artículo 6°. Reconocimiento de la existencia de edificaciones. El reconocimiento de edificaciones es la actuación por medio de la cual el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias de construcción, declara la existencia de los desarrollos arquitectónicos que se ejecutaron sin obtener la respectiva licencia, siempre y cuando cumplan con el uso previsto por las normas urbanísticas vigentes y que la edificación se haya concluido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reconocimiento. Este término no aplicará en aquellos casos en que el solicitante deba obtener el reconocimiento por orden judicial o administrativa.

En los actos de reconocimiento se establecerán, si es del caso, las obligaciones para la adecuación o reforzamiento estructural de la edificación a las normas de sismorresistencia que les sean aplicables en los términos de la Ley 400 de 1997, su reglamento y las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 7°. Situaciones en las que no procede el reconocimiento de edificaciones. No procederá el re-

conocimiento de edificaciones o la parte de ellas que se encuentren localizados en:

1. Las áreas o zonas de protección ambiental y el suelo clasificado como de protección en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, salvo que se trate de zonas sometidas a medidas de manejo especial ambiental para la armonización y/o normalización de las edificaciones preexistentes a su interior.

2. Las zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

3. Los inmuebles de propiedad privada afectados en los términos del artículo 37 de la Ley 9ª de 1989 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, o que ocupen total o parcialmente el espacio público.

Artículo 8º. Curaduría cero para el reconocimiento de vivienda en asentamientos legalizados. En los municipios y distritos que cuenten con la figura del curador urbano, las solicitudes de reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social que se ubiquen en asentamientos que hayan sido objeto de legalización urbanística, serán tramitadas ante la Oficina de Planeación o la entidad del nivel central o descentralizado de la Rama Ejecutiva del municipio o distrito que defina el alcalde mediante acto administrativo.

Artículo 9º. Boletín de nomenclatura. En las oficinas de Catastro, Planeación Municipal o quien haga sus veces, expedirán el boletín de nomenclatura para el acceso a las redes domiciliarias de los servicios públicos para todas las unidades de vivienda de los barrios legalizados.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

La Presidencia designa como ponente para segundo debate al honorable Senador Horacio Serpa Uribe, con un término de ocho (8) días para rendir el correspondiente informe.

La Presidencia concede el uso de la palabra al autor honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández:

Gracias señor Presidente, un saludo muy cordial para toda la Mesa Directiva y para los Senadores de la Comisión Primera, solamente un minuto Presidente para expresar mi gratitud con usted en la forma como ha tenido la paciencia para dirigir el debate y la discusión de este proyecto por agradecerle por supuesto al Senador Horacio Serpa Uribe quien hizo un gran trabajo en esta ponencia y discusión en esta Comisión y a todos y a cada uno de los Senadores de la Comisión Primera que le han dado la posibilidad de que esté este proyecto en la discusión en la Plenaria del Senado.

Quiero expresar mi agradecimiento, el proyecto ha sido por supuesto enriquecido con cada una de las intervenciones de ustedes, y seguramente el doctor Horacio Serpa en su condición de ponente también mirará en algunos temas planteados por el Senador Enriquez Maya para que podamos llegar de manera incluso concertada a la Plenaria de la Cámara. Este es un proyecto de un gran alcance y un gran contenido social que estoy seguro de que va a tener una gran repercusión en el pueblo de Colombia que le va a permitir a muchas familias necesitadas poder tener acceso a que se les

presten los servicios públicos y por supuesto también la intervención del Estado en sus procesos de desarrollo.

Mil gracias a toda la Comisión, en nombre de todas las personas que van a resultar beneficiarios, ustedes han hecho y están haciendo un gran aporte al ejercicio de la solución de la pobreza en Colombia, mil gracias presidente, mil gracias a todos los Senadores de la Comisión de los diferentes partidos que nos acompañaron en ese resultado.

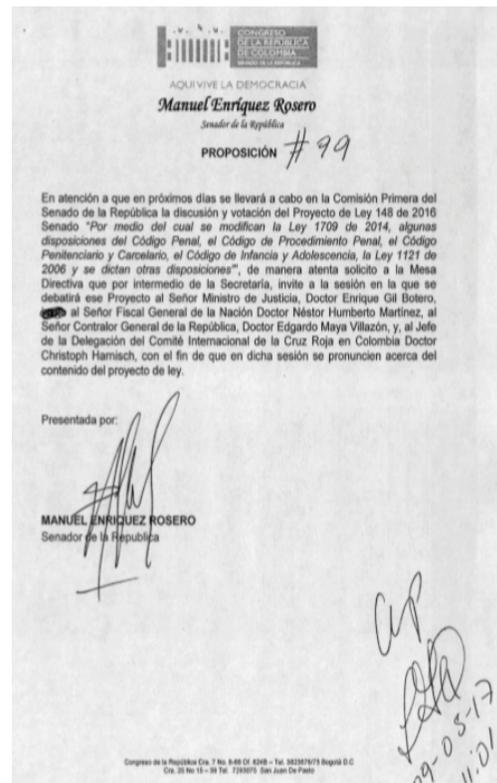
La Presidencia concede el uso de la palabra al ponente honorable Senador Horacio Serpa Uribe:

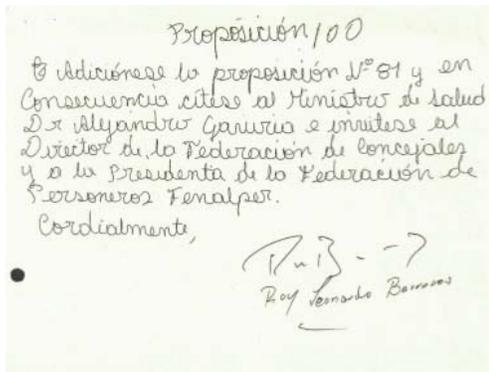
Señor Presidente y amigos, es otro minuto para expresarle a todos un profundo agradecimiento, con gran respeto examinamos todas las observaciones, todos los comentarios, todos sirvieron para lograr un mejor proyecto y aun las que no han sido salvadas siguen siendo preocupación que veremos la manera en la presentación de la ponencia de Plenaria de poder conversarlas con Eduardo y con otros amigos a objeto de que finalmente se pronuncie el Senado sobre esta materia.

Al señor Presidente y el señor Secretario muchas gracias por su diligencia, por aceptar que este proyecto fuera analizado permanentemente en diferentes sesiones, felicitaciones al doctor Pinto, desde que él tubo la iniciativa me pareció a mí que tiene una enorme inversión social que va a favorecer a los sectores populares y yo sé que ese es el objetivo prioritario en nuestra gestión en el Congreso.

Por eso es que estoy tan contento con la posibilidad que ha dado la Comisión primera para que el proyecto llegue a la plenaria el Senado, muchísimas gracias.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia la Secretaría da lectura a las siguientes proposiciones:





La Presidencia abre la discusión de las proposiciones leídas, cerrada esta y sometidas a votación son aprobadas por unanimidad.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente proyecto del Orden del Día:

Proyecto de ley número 71 de 2016 Senado, por la cual se modifica la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

La Secretaría informa que no se encuentra presente el ponente.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente proyecto del Orden del Día:

Proyecto de ley número 136 de 2016 Senado, por medio de la cual se reforma el artículo 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones.

La Secretaría informa que no se encuentra presente el ponente.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente proyecto del Orden del Día:

Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado, por medio de la cual se adiciona la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia y se dictan disposiciones sobre el registro civil de nacimiento.

La Secretaría da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y concede el uso de la palabra al ponente honorable Senador Horacio Serpa Uribe:

Distinguidos y distinguidas Senadores, este es un proyecto presentado por el doctor Luis Fernando Velasco Senador de la República y tiene que ver con una materia a propósito de la cual todas y todos los que formamos parte de esta célula legislativa en el Congreso Nacional tenemos no solamente referencias, sino que tengo la seguridad absoluta de que tenemos opinión.

Resulta que no en todos los municipios de Colombia hay instituciones hospitalarias donde se puedan atender a las señoras embarazadas en el momento del parto, en aquellos municipios en donde no existe, en la que esta facilidad en los recursos técnicos, ni el personal profesional al respecto, la señora próxima a dar a luz se traslada a un hospital vecino, un sitio cercano en

donde haya más facilidades para que el procedimiento del parto se cumpla en la forma más apropiada.

La primera consecuencia que produce es que los municipios en donde esa familia que va a recibir el nuevo niño, la nueva niña, el lugar que ha sido de su residencia, el lugar que va a ser también su domicilio y residencia después del parto no tiene registro de estos niños, ellos no aparecen nacidos en ese lugar, pues bueno no nacieron, ahí pervivieron siempre, pero siguen viviendo siempre, y la gente permanentemente se queja de que cada uno de estos municipios va disminuyendo su población que a pesar de que las reales circunstancias de la vida dicen una cosa distinta es que estos municipios se van quedando sin población nativa, lo cual permanentemente mueve a inquietudes, reflexiones, reclamos, etcétera, pero el asunto no va para ahí, ocurre también por muchas de las decisiones que tiene tomar el Estado colombiano para el efecto de la asignación del sistema general de participaciones por ejemplo de lo que tiene que ver con asignaciones por razón de regalías.

Todas estas determinaciones se toman según el número de habitantes, entonces lo que quiere el proyecto del doctor Velasco es que sin desconocer que una criatura nazca en un determinado municipio porque que se atendió el parto, ese nacimiento pueda ser registrado en el lugar de residencia de sus padres o de la madre, con lo cual se corrigen todas estas circunstancias que repito conocemos quienes formamos parte de esta Comisión del Senado de la República.

Yo pienso que no vale la pena dar más explicaciones, se trata de un proyecto cuyo artículo primero al referirse el objeto manifiesta la presente ley crea la obligación de que el registro civil de nacimiento de los niños nacidos en municipios distintos al domicilio de la madre o representantes legales sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o del representante legal lo cual se desarrolla en los tres siguientes artículos.

Y el quinto tiene que ver con la vigencia de la ley, de esta manera tan sencilla, porque la circunstancia del proyecto lo permite, distinguido Presidente, dejo rendida mi ponencia y solicito a los integrantes de la Comisión la aprobación del informe con que termina la ponencia.

La Presidencia cierra la discusión de la proposición leída y abre la votación.

	SÍ	NO
Barreras Montealegre Roy Leonardo	X	
Enríquez Maya Eduardo	X	
Enríquez Rosero Manuel	X	
Galán Pachón Juan Manuel	X	
Gerlén Echeverría Roberto	X	
López Hernández Claudia	X	
Morales Hoyos Viviane	X	
Motoa Solarte Carlos Fernando	X	
Rodríguez Rengifo Roosvelt	X	
Serpa Uribe Horacio	X	
Varón Cotrino Germán	X	
Vega Quiroz Doris Clemencia	X	
Total	12	

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

Total votos: 12

Por el Sí: 12

Por el No: 00

En consecuencia, ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia abre la discusión del articulado y concede el uso de la palabra al honorable Senador Manuel Enríquez Rosero:

Muchas gracias y anticipando mi voto positivo a este proyecto si el señor ponente y los Senadores lo tienen a bien, quisiera presentar una proposición aclarando que, en caso de desacuerdo porque dice el artículo primero, la presente ley crea la obligación de que el registro civil de nacimiento de los niños nacidos en municipios distintos al domicilio de la madre o representantes legales sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o de los representantes legales.

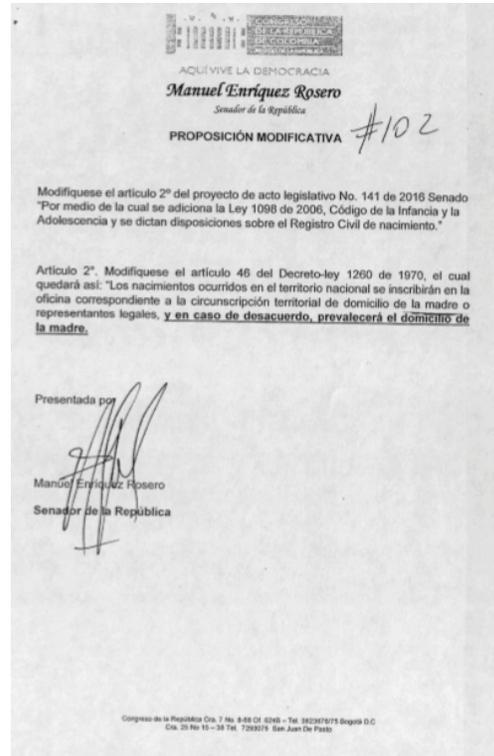
Entonces, uno se pregunta por ejemplo en caso de que la madre viva en un municipio, y el padre en otro y no haya acuerdo entre ellos entonces adicionarle en caso de desacuerdo prevalecerá el domicilio de la madre, yo creo que hay que siempre en esta ley que se ha pretendido darle prevalencia a la madre, me parece que está bien entonces sería hacer ese pequeño ajuste en el artículo primero y en el artículo segundo, simplemente es adicional al Senador Horacio Serpa que en caso de desacuerdo prevalece el domicilio de la madre.

Si usted lo considera la presentamos.

La Presidencia concede el uso de la palabra al ponente honorable Senador Horacio Serpa Uribe:

En fin, si me parece muy apropiado, pues que para presentarse en esa situación que manifiesta el Senador Manuel Enríquez, usted va a presentar la proposición me parece magnífico estoy totalmente de acuerdo.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a las proposiciones radicadas.



La Presidencia cierra la discusión del articulado en el texto del pliego de modificaciones con las modificaciones formuladas en las Proposiciones números 101 y 102, abre la votación.

	SÍ	NO
Barreras Montealegre Roy Leonardo	X	
Enríquez Maya Eduardo	X	
Enríquez Rosero Manuel	X	
Galán Pachón Juan Manuel	X	
Gerlén Echeverría Roberto	X	
López Hernández Claudia	X	
Motoa Solarte Carlos Fernando	X	
Rodríguez Rengifo Roosvelt	X	
Serpa Uribe Horacio	X	
Varón Cotrino Germán	X	
Vega Quiroz Doris Clemencia	X	
Total	11	00

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

Total votos: 11

Por el Sí: 11

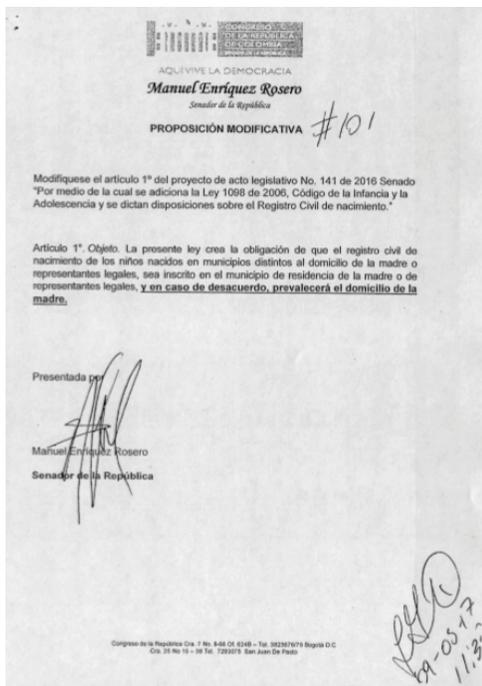
Por el No: 00

En consecuencia, ha sido aprobado el articulado en el texto del pliego de modificaciones con las modificaciones formuladas en las Proposiciones números 101 y 102.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al título del proyecto:

“por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1260 de 1970 sobre el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia.

La Presidencia abre la discusión del título leído y, cerrada esta, pregunta si, cumplidos los trámites constitucionales y legales, ¿quieren los Senadores presentes



que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República? Cerrada su discusión, abre la votación:

	SÍ	NO
Barreras Montealegre Roy Leonardo	X	
Enríquez Maya Eduardo	X	
Enríquez Rosero Manuel	X	
Galán Pachón Juan Manuel	X	
Gerlén Echeverría Roberto	X	
López Hernández Claudia	X	
Motoa Solarte Carlos Fernando	X	
Rodríguez Rengifo Roosvelt	X	
Serpa Uribe Horacio	X	
Varón Cotrino Germán	X	
Vega Quiroz Doris Clemencia	X	
Total	11	00

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

Total votos: 11

Por el Sí: 11

Por el No: 00

En consecuencia, han sido aprobados el título y la pregunta.

El texto aprobado es el siguiente:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2016
SENADO**

por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1260 de 1970 sobre el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley crea la obligación de que el registro civil de nacimiento de los niños nacidos en municipios distintos al domicilio de la madre o representantes legales, sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o de representantes legales, y en caso de desacuerdo, prevalecerá el domicilio de la madre.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 46 del Decreto-ley 1260 de 1970, el cual quedará así:

“Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial de domicilio de la madre o representantes legales, y en caso de desacuerdo, prevalecerá el domicilio de la madre”.

Artículo 3º. La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará los mecanismos necesarios para que el recién nacido quede inscrito en el sistema de registro del estado civil de las personas y definirá una casilla que indique el lugar de atención del parto y otra que especifique el lugar de la inscripción del Registro, que debe coincidir con el sitio de domicilio permanente de la madre.

Artículo 4º. Adiciónese un párrafo en el numeral 12 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual quedará así:

Parágrafo. *En el caso de que la madre del recién nacido sea residente de un municipio distinto a aquel en el que ocurre el nacimiento, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, deberán disponer los mecanismos necesarios para que el registro civil de nacimiento sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o representantes legales.*

Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que se le sean contrarias.

La Presidencia designa como ponente para segundo debate al honorable Senador Horacio Serpa Uribe, con un término de ocho (8) días para rendir el correspondiente informe.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente proyecto del Orden del Día:

Proyecto de ley número 71 de 2016 Senado, por la cual se modifica la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

La Secretaría informa que en la sesión anterior se dio lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia, en el debate general se le concedió el uso de la palabra al ponente honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón, quien explicó el sentido de la iniciativa, la Presidencia cerró el debate y corresponde entrar a la votación de la proposición positiva con que concluye el informe de ponencia.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Eduardo Enríquez Maya:

Perdón, no quería molestar a los colegas pero se trata de lo siguiente: Senador Roy era simplemente para enviar un saludo muy respetuoso a la Universidad Nacional, está cumpliendo y 150 años de servicio a la juventud en Colombia. Me hago vocero tal vez innecesario de todos los colegas del Senado de la Comisión Primera, para enviarles un saludo al señor rector, a los señores maestros, a los señores estudiantes, toda esa comunidad educativa que es símbolo de grandeza de la República de Colombia.

Leyendo doctor Manuel la historia de la Universidad miren que ha sido una recomendación de los hermanos Humboldt, después de la época de la Ilustración cuando pasó por aquí uno de esos maestros prodigando tanta sabiduría, insinuaron la creación de la Universidad central de Lima, la Universidad central de Quito, y la Universidad central de Colombia llamada Universidad Nacional.

Para ellos yo creo señor Presidente nuestro saludo, nuestro respeto, y solo quería llamar la atención de mis colegas en ese punto, mis disculpas por interrumpir el trámite del proyecto de ley del cual es ponente el honorable Senador Juan Manuel Galán, muchas gracias honorable presidente.

La Presidencia cierra la discusión de la proposición con que termina el informe de ponencia y abre la votación:

	SÍ	NO
Barreras Montealegre Roy Leonardo	X	
Enríquez Maya Eduardo	X	
Enríquez Rosero Manuel	X	
Galán Pachón Juan Manuel	X	
Gerlén Echeverría Roberto	X	
López Hernández Claudia	X	
Motoa Solarte Carlos Fernando	X	
Rodríguez Rengifo Roosvelt	X	
Serpa Uribe Horacio	X	
Varón Cotrino Germán	X	
Vega Quiroz Doris Clemencia	X	
Total	11	00

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

Total votos: 11

Por el Sí: 11

Por el No: 00

En consecuencia, ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia con la votación requeridas para los proyectos de ley orgánica.

La Presidencia abre la discusión del articulado y solicita a Secretaría informar de cuántos artículos consta y si han radicado proposiciones.

La Secretaría informa: Consta de 4 artículos y no hay proposiciones radicadas en la Secretaría.

La Presidencia concede el uso de la palabra al ponente honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón:

Gracias Presidente, yo no agregaría mucho más de lo que ya expuse en la sesión pasada sobre el articulado, es un proyecto que simplemente tiene un espíritu en el sentido de darles participación a los mandatarios locales para que estén representados en la Comisión de Ordenamiento Territorial y puedan participar de las discusiones, las deliberaciones, las decisiones y estén debidamente representados, ese es el estrictamente el articulado señor Presidente.

La Presidencia cierra la discusión del articulado en el texto del pliego de modificaciones y abre la votación.

	SÍ	NO
Barreras Montealegre Roy Leonardo	X	
Enríquez Maya Eduardo	X	
Enríquez Rosero Manuel	X	
Galán Pachón Juan Manuel	X	
Gerlén Echeverría Roberto	X	
López Hernández Claudia	X	
Motoa Solarte Carlos Fernando	X	
Rodríguez Rengifo Roosvelt	X	
Serpa Uribe Horacio	X	
Varón Cotrino Germán	X	
Vega Quiroz Doris Clemencia	X	
Total	11	00

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

Total votos: 11

Por el Sí: 11

Por el No: 00

En consecuencia, ha sido aprobado el articulado en el texto del pliego de modificaciones con la mayoría requeridas para leyes orgánicas.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al título del proyecto:

“por la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1454 de 2011”.

La Presidencia abre la discusión del título leído y, cerrada esta, pregunta si, cumplidos los trámites constitucionales y legales, ¿quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley orgánica aprobada sea ley de la República? Cerrada su discusión, abre la votación.

	SÍ	NO
Barreras Montealegre Roy Leonardo	X	
Enríquez Maya Eduardo	X	
Enríquez Rosero Manuel	X	
Galán Pachón Juan Manuel	X	
Gerlén Echeverría Roberto	X	

López Hernández Claudia	X	
Motoa Solarte Carlos Fernando	X	
Rodríguez Rengifo Roosvelt	X	
Serpa Uribe Horacio	X	
Varón Cotrino Germán	X	
Vega Quiroz Doris Clemencia	X	
Total	11	00

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

Total votos: 11

Por el Sí: 11

Por el No: 00

En consecuencia, ha sido aprobado el título y la pregunta, con la mayoría requerida para leyes orgánicas.

El texto aprobado es el siguiente:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 71 DE 2016
SENADO**

por la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1454 de 2011.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto fortalecer la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, para promover la descentralización y colaboración armónica entre los distintos niveles del ordenamiento territorial.

Artículo 2°. El artículo 5° de la Ley 1454 de 2011 quedará así:

La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, estará conformada por:

1. El Ministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
4. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado.
5. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.
6. El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.
7. Un Gobernador designado por las comisiones de ordenamiento territorial departamentales.
8. Dos alcaldes designados por las comisiones de ordenamiento territorial municipales.
9. Un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).
10. Un experto de reconocida experiencia en la materia, designado por el Gobierno nacional.

11. Un experto de reconocida experiencia en la materia, designado por cada una de las Cámaras Legislativas, previa postulación que hagan las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial.

12. Dos expertos académicos especializados en el tema, designados por el sector académico.

Artículo 3°. Participación de los Esquemas Asociativos de Territoriales. Los distintos esquemas asociativos territoriales que cuenten con personería jurídica tendrán

un representante que podrá acompañar a la COT en todas sus sesiones con derecho a voz, pero sin voto.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

La Presidencia designa como ponente para segundo debate al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón, con un término de ocho (8) días para rendir el correspondiente informe.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente proyecto del Orden del Día:

Proyecto de ley número 136 de 2016 Senado, por medio del cual se reforma el artículo 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones.

La Secretaría da lectura a la proposición con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y concede el uso de la palabra al ponente honorable Senador Germán Varón Cotrino:

Gracias Presidente. Este proyecto de ley tiene como propósito complementar la Ley 1448 del 2011, específicamente en el artículo 204 que trata el tema de víctimas, y lo orienta a lo que tiene que ver con las circunstancias de las víctimas en el exterior, si bien es cierto que en la 1448 se habla de las víctimas este artículo que pretende es establecer unas condiciones claras para que esas víctimas en el exterior no tienen condiciones diferentes de las que ostentan las víctimas en Colombia.

Entonces obviamente lo que pretende es asignar las funciones como por ejemplo el Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá la función de orientar y ayudar a que las víctimas en el exterior sepan cuáles son sus derechos, cómo se deben inscribir, de qué manera pueden hacer una declaración, busca la manera de generar también la posibilidad legal de que se celebren convenios con esos Gobiernos extranjeros para que esas víctimas puedan acceder a esos derechos y a conocer cuál ha sido el desarrollo de todo lo que tiene que ver con ellos en el exterior.

Establece también la posibilidad de dar declaraciones por medios virtuales en aquellos temas en los cuales las víctimas deben participar, habla de procesos de orden judicial, temas de memoria histórica, habla de esas declaraciones virtuales, establece también la posibilidad de que habiendo varios mecanismos de compensación para las víctimas quienes están en el exterior proviene razones y por sustracción de materia puedan afectar lo que es la compensación económica para las víctimas establecidas cuando otros procedimientos no se pueden establecer.

Y en general lo que hace es reconocer que esas víctimas que están en el exterior deben tener unas condiciones similares a las que ostentan las víctimas en Colombia, este proyecto es un proyecto sobre el cual el Ministerio de Hacienda ha solicitado que no lo aprobemos hasta tanto no exista de parte de esa unidad de víctimas una valoración de en qué costos se pueden incurrir.

Pero habida cuenta de que este es un proyecto que está en primer debate yo lo que pediría es que, si a bien lo tienen, y no hay observaciones se puede aprobar ese primer debate para la Plenaria introducir aquellas observaciones que el Ministerio de Hacienda desea hacer, son observaciones no sobre la conveniencia o no del proyec-

to sino sobre la cuantificación de lo que debe ser el desarrollo de este proyecto.

Muchas gracias Presidente, no sé si haya alguna otra observación, no entraña mayor controversia el proyecto porque básicamente reglamentar el artículo 204 para establecer condiciones de víctimas en el exterior iguales a las que tienen ellas en Colombia.

La Presidencia indica a la secretaria verificar el quórum.

La Secretaría informa que se registra quórum deliberatorio.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a los proyectos que por su disposición se someterán a discusión y votación en la próxima sesión:

1. Proyecto de ley número 136 de 2016 Senado, por medio del cual se reforma el artículo 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones.

2. Proyecto de ley número 65 de 2016 Senado, mediante el cual se regula la designación de un Fiscal General de la Nación Interino.

3. Proyecto de ley número 225 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones.

4. Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2017 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia.

5. Proyecto de ley número 67 de 2016 Senado, mediante el cual se fortalece el control y la rendición de cuentas en la Fiscalía General de la Nación.

6. Proyecto de ley número 164 de 2016 Senado, por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos.

7. Proyecto de ley número 96 de 2016 Senado, por medio del cual se modifica el numeral 5 del artículo 2º de la Ley 403 de 1997 aclarado por la Ley 815 de 2003 en lo relativo al descuento en el valor de la matrícula en instituciones oficiales de educación superior como beneficio a los sufragantes.

8. Proyecto de ley número 144 de 2016 Senado, 253 de 2016 Cámara, por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 233 de la Ley 5ª de 1992.

9. Proyecto de ley número 66 de 2016 Senado, mediante el cual se regula el régimen de impedimentos y recusaciones del Fiscal General de la Nación.

10. Proyecto de ley número 201 de 2016 Senado, mediante el cual se optimiza el trámite Administrativo y Judicial de la Acción de Restitución de Tierras y se adoptan otras disposiciones.

11. Proyecto de ley número 148 de 2016 Senado, por medio del cual se modifican la Ley 1709 de 2014, algunas disposiciones del Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código Penitenciario y Carcelario, el Código de Infancia y Adolescencia, la Ley 1121 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

La Presidencia indica nuevamente a secretaria verificar el quórum.

La Secretaría informa que se ha registrado quórum deliberatorio.

V

Negocios sustanciados por la Presidencia

Anexo N° 1. Conceptos Consejo Superior de Política Criminal en relación con los proyectos de rebaja de penas en ocasión al jubileo números 215, 218 y 222 de 2017 Senado.

Firmado *Marcela Abadía Cubillos* - Directora de Política Criminal y Penitenciaria.

Anexo N° 1

MINISTERIO DE JUSTICIA
TODOS POR UN NUEVO PAIS
 El desarrollo de este proceso OFI7-0012099-DGP-3200

Bogotá D.C., miércoles, 26 de Abril de 2017

Doctor **GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL**
 Secretario
 Primera Comisión
 Senado - Congreso de la República
 Carrera 7 - No. 5 - 68
 Ciudad

Asunto: Remisión Conceptos Consejo Superior de Política Criminal

Respetado Doctor Gerardo,

De manera atenta, me permito remitirle los conceptos emitidos por parte del Consejo Superior de Política Criminal a los proyectos de ley que a continuación se relacionan.

- Concepto en relación con los proyectos de rebaja de penas en ocasión al jubileo papal N° 215, 218 y 222 de 2017 Senado.
- Concepto al proyecto de ley de rebaja de penas N° 218 de 2017 Senado "por medio del cual se establece, por una sola vez, la rebaja de una quinta parte de la pena privativa de la libertad impuesta en la República de Colombia, por delitos cometidos antes del 16 de marzo de 2017".
- Proyecto de Ley 116 de 2015 Senado "Por medio de la cual se adopta la Ley de Protección y Compensación al Denunciante de Actos de Corrupción Administrativa en el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones".
- Concepto en relación con el proyecto de ley N° 211 de 2017 Senado "Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y control de gestión pública".

De igual manera, agradezco circular el respectivo concepto a los autores, ponentes y congresistas integrantes de la célula legislativa para su conocimiento y fines pertinentes.

Cordialmente,

Marcela Abadía Cubillos
MARCELA ABADÍA CUBILLOS
 Directora de Política Criminal y Penitenciaria

Atento: CSPC Concepto 03.2017, sea 16.146
 CSPC Concepto 04.2017, sea 16.146
 CSPC Concepto 06.2017, sea 16.146
 CSPC Concepto 08.2017, sea 16.146

Editor: María Lorena
 Asesor: Mariana Arellano Galindo

Bogotá D.C., Colombia
 Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co



libertad; además, establece como fecha para la concesión de la rebaja el día 6 de septiembre de 2017 -coincidiendo con la visita a Colombia del Papa Francisco, líder de la Iglesia Católica y Jefe de Estado de la Ciudad del Vaticano-, con lo cual la rebaja aplica para los delitos cometidos antes de esa fecha.

El artículo 2 desarrolla el mecanismo de rebaja para los casos de las personas procesadas y privadas de la libertad. Para los detenidos preventivamente se propone la sustitución de la medida mediante la figura de la libertad provisional consistente en la imposición de una nueva medida de aseguramiento que no sea la privativa de la libertad en los establecimientos carcelarios. Se establece como criterio de exclusión el hecho de que la persona esté procesada y detenida preventivamente por alguno de los delitos que se listan en el artículo 4.

El artículo 3 establece una cláusula según la cual los beneficios otorgados por esta Ley son independientes de los demás establecidos en las Leyes 599 de 2000 y 906 de 2004.

El artículo 4 establece el régimen de exclusión del Proyecto de Ley. Según este, no pueden ser objeto de beneficios los condenados o procesados por conductas punibles, incluidas en alguno de los siguientes siete criterios: (1) delitos contra las personas o los bienes protegidos por el DIH, (2) delitos contra la vida, (3) delitos contra la libertad, (4) delitos contra la libertad y formación sexuales, (5) delitos de lesa humanidad, (6) delitos de narcotráfico y (7) los delitos cometidos contra menores de edad.

El artículo 5 establece la competencia para la concesión de la rebaja, la cual radicará en los jueces de conocimiento y en los jueces de ejecución de penas, según sea el caso. Finalmente, en el artículo 6 se establece la vigencia de la Ley, la cual regirá a partir de su promulgación.

1.2. Proyecto de Ley 218 de 2017 Senado, por la cual se expide la Ley de Jubileo y se concede rebaja de penas, por única vez

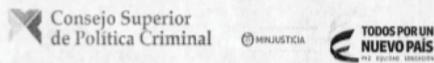
El Proyecto de Ley número 218 de 2017 Senado, propuesto por el Partido Conservador Colombiano, se compone por seis artículos. El artículo 1 establece una rebaja de la quinta parte (20%) de la pena privativa de la libertad impuesta o que llegare a imponerse a quienes estuviesen vinculados al proceso penal a la entrada en vigencia de la Ley.

El artículo 2 establece una cláusula según la cual los beneficios otorgados por esta Ley son independientes de los demás establecidos en las Leyes 599 de 2000 y 906 de 2004 y aclara, además, que la concesión de beneficios no afecta los términos de la prescripción de la acción penal o de la penal.

El artículo 3 establece la competencia para la concesión de la rebaja, la cual radicará en los jueces de la República, según sea el caso.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co



El artículo 4 establece el régimen de exclusión del proyecto de ley. Según este, no pueden ser objeto de beneficios los condenados o procesados por conductas punibles, incluidas en alguno de los siguientes cuatro criterios: (1) delitos de lesa humanidad, (2) delitos contra menores de edad, de acuerdo con los establecido en el artículo 199 de la Ley 1098 de 2006, (3) delitos que sean "consecuencia del conflicto interno armado y/o que se realicen en ejecución del mismo" y (4) los delitos de los servidores públicos "que hayan realizado pactos con grupos organizados al margen de la Ley o hayan colaborado con actividades delictivas".

El artículo 5 establece una obligación para el Ministerio de Justicia y del Derecho según la cual esa Cartera "pedirá celeridad procesal a los jueces de ejecución de penas para que le den prioridad a las personas relacionadas en esta Ley de Jubileo y rebaja de penas". Por último, el artículo 6 establece la vigencia de la ley, la cual regirá a partir de su promulgación.

1.3. Proyecto de Ley 222 de 2017, por la cual se concede una rebaja de penas

El Proyecto de Ley número 222 de 2017 Senado, propuesto por el Partido Centro Democrático, se compone de cinco artículos. El artículo 1, denominado "Objeto", concede una rebaja de una quinta parte (20%) a los condenados por los delitos cometidos antes de la promulgación de la ley.

El artículo 2, denominado "Rebaja de pena", reitera la reducción de las condenas en un 20% y aclara que la reducción se realiza sin perjuicio de otros mecanismos o beneficios previstos en los códigos penal, procesal y penitenciario y carcelario vigentes. Del mismo modo, establece una condición para la aplicación del beneficio contemplado en la ley, dado que exige que solo se podrá reconocer cuando los condenados hayan cumplido el 50% de la ejecución de la pena privativa de la libertad, u otro mecanismo relacionado con la condena como la prisión domiciliaria, la libertad condicional, la ejecución condicional, etc.

El artículo 3 establece el régimen de exclusión del Proyecto de Ley. Según este, no pueden ser objeto de beneficios los condenados por alguna de las conductas punibles que cumplan cualquiera de las siguientes condiciones: (1) delitos de lesa humanidad, (2) delitos contra la administración de justicia, (3) delitos en contra de menores de edad, (4) delito de feminicidio y (5) delitos de narcotráfico.

El artículo 4 establece el procedimiento de rebaja en los siguientes términos: "se concederá a solicitud de la parte interesada ante el funcionario judicial competente", y además "contra la decisión que profiera el funcionario judicial competente, sobre la rebaja de la pena motivo de la presente ley, procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario y el recurso de apelación que conocerá el superior jerárquico". Por último, el artículo 5 establece la vigencia de la Ley, la cual regirá a partir de su

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Consejo Superior de Política Criminal
 MINISTERIO DE JUSTICIA
TODOS POR UN NUEVO PAIS

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal a los Proyectos de Ley número 215 de 2017 Senado, 218 de 2017 Senado y 222 de 2017 Senado, sobre propuestas de jubileo y rebaja de penas

Proyectos	1. Proyecto de Ley número 215 de 2017 Senado 2. Proyecto de Ley número 218 de 2017 Senado 3. Proyecto de Ley número 222 de 2017 Senado
Título	1. Por la cual con ocasión del Jubileo Papal se conceden beneficios de libertad y rebaja de penas 2. Por la cual se expide la Ley de Jubileo y se concede rebaja de penas, por única vez 3. Por la cual se concede una rebaja de penas
Autor	1. Senadores Roy Barreras Montenegro y Armando Benedetti Villaneda 2. Senador Juan Manuel Corzo Román 3. Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Representante Edward David Rodríguez Rodríguez
Fecha de Presentación	1. 16 de marzo de 2017 2. 18 de marzo de 2017 3. 22 de marzo de 2017
Estado Actual	Para todos, pendiente de enviar a Comisión en Senado
Referencia	Concepto 03.2017

El día jueves 26 de marzo de 2017 se adelantó en el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal el examen de los Proyectos de Ley 215, 218 y 222 de 2017 Senado, objeto de análisis en este concepto. La discusión y las consideraciones que se presentan a continuación se formulan a partir del examen de los textos radicados en el Senado de la República, el día 16 de marzo del presente año, para el caso de los dos primeros, y el día 22 de marzo, para el caso del último. Todos los proyectos están pendientes de enviar a la Comisión correspondiente para iniciar su deliberación en el trámite legislativo.

1. Contenido de la propuesta de los Proyectos de Ley bajo examen

1.1. Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado, por la cual con ocasión del Jubileo Papal se conceden beneficios de libertad y rebaja de penas

El Proyecto de Ley número 215 de 2017 Senado, propuesto por el Partido de la U, se compone de seis artículos. El artículo 1 establece la rebaja de una sexta parte de las penas privativas de la libertad impuestas a los condenados e incluye como sujetos beneficiarios a las personas procesadas que se encuentran privadas de la

Bogotá D.C., Colombia
 Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

promulgación, adicionando la aclaración de que "la presente ley deroga todas las anteriores".

2. Observaciones político-criminales a los Proyectos de Ley bajo examen

Antes de presentar los argumentos derivados del examen y la discusión del Consejo Superior de Política Criminal, es necesario mencionar que se ha decidido agrupar en un solo concepto el examen de los Proyectos de Ley 215, 218 y 222 de 2017. Senado, debido a que estas iniciativas, además de regular una misma materia —la rebaja de penas—, proponen una fundamentación y justificación de las medidas de manera directa en la visita del Papa Francisco, líder de la Iglesia Católica y Jefe de Estado de la Ciudad de Vaticano.

Los Proyectos de Ley 215, 218 y 222 de 2017, presentan en su estructuración elementos religiosos. Así, por ejemplo, el Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado desde su título reconoce que los beneficiarios de libertad y las rebajas de penas se conciben con ocasión del jubileo papal; también, la fecha relevante vinculada con la concesión de beneficios que se establece en los artículos 1 y 2, es el 6 de septiembre de 2017, momento en el que empieza la denominada Visita Apostólica¹.

En el caso del Proyecto de Ley 218 de 2017 Senado, la exposición de motivos sostiene que su estrategia se enmarca dentro de la tradición de la indulgencia jubilar, y del mismo modo reconoce directamente que la visita del Papa es una razón para "la gracia o jubileo", aunque no sea la única. Finalmente, el Proyecto de Ley 222 de 2017 Senado de manera expresa enmarca su propuesta en la línea de instrumentos legales que han concedido beneficios de rebajas de penas por la visita del líder de la Iglesia Católica, como es el caso de las Leyes 40 de 1968 y 48 de 1987.

¹ Así lo informó recientemente la agencia de noticias Radio Vaticano. Mayor información disponible en http://es.radiovaticana.va/news/2017/03/10/papa_francisco_visita_apostolica_colombia_2017/129584

² En la sección "Procedencia de la Ley de Jubileo", de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado, se puede leer lo siguiente: "En primer lugar debo manifestar que no obstante ser Colombia un país laico a partir de la Constitución del 1991, esto es que se respeta la libertad religiosa y de creencias, cortapisa que no existía cuando se expidió la Ley 48 de 1987 mediante la cual se otorgó una rebaja generalizada a todos los presos en conmemoración a la visita del Papa Juan Pablo II, se quiere destacar que la mayoría de los habitantes de esta profesión la religión Católica, por lo tanto la celebración o jubileo con la visita del Sumo Pontífice sí es de importancia nacional y reporta felicidad para un gran número de connacionales, no bastando así desdear con la expedición de la presente Ley de Jubileo, acontecimientos necesarios en consecuencia sustentar la misma en problemas reales y graves que requieren inmediata solución e intervención por parte del Estado en cuanto a la población carcelaria se refiere [...] (señete añadido).

Siendo ello así, el presente concepto presenta dos observaciones. La primera relacionada con los principios de separación entre las Iglesias y el Estado, el pluralismo religioso y la igualdad de todas las confesiones ante la ley. La segunda, relacionada con aspectos particulares de las iniciativas, a partir de su comparación.

2.1. La separación entre las Iglesias y el Estado y la impropiedad de una rebaja de penas basada en la visita de un líder religioso

Como se había anotado los tres Proyectos de Ley bajo examen, fundamentan la iniciativa en la visita que el Papa Francisco hará en Colombia. En otras palabras, tal hecho se constituye en razón para "dar una nueva oportunidad" a la población privada de la libertad³, para ejecutar un acto de misericordia⁴, o bien para continuar con la tradición de jubileos con ocasión de las visitas papales⁵.

El Consejo Superior de Política Criminal considera que tal fundamentación, en el marco del nuevo orden constitucional de 1991, no es admisible para una propuesta de política criminal como es la de rebaja de penas. Aunque es destacable que las tres iniciativas mencionadas mencionan la crisis penitenciaria como una razón para adoptar la decisión, también es claro que la visita del líder de la Iglesia Católica es una razón determinante, tanto así que dos de los proyectos mencionan en su título el jubileo —una práctica de contenido religioso asociada con el otorgamiento de indulgencias—, y uno de los proyectos establece un criterio temporal para la concesión del beneficio, asociado con un evento de trascendencia religiosa, como es el inicio de la visita del Papa Francisco a Colombia, el 16 de septiembre de 2017⁶.

³ Menciona la exposición de motivos del Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado: "la visita del Papa Francisco, es la oportunidad para dar una nueva oportunidad a cientos de personas que han pagado parte de la pena que les fue impuesta por el Estado y pueden iniciar una nueva vida en libertad gracias a un beneficio que se les concederá de tipo humanitario".

⁴ Menciona la exposición de motivos del Proyecto de Ley 218 de 2017 Senado: "el presente proyecto de ley tiene por objeto dar aplicación y ejecutar un acto de misericordia y restablecimiento de la dignidad de algunos reclusos en situaciones de vulnerabilidad al interior de los establecimientos carcelarios del país, valiendo la pena aclarar que las Leyes de Jubileo se concedían y conceden como síndromo o manifestación de alegría o entusiasmo ante la visita de una personalidad importante o en conmemoración de una fecha de trascendencia para una Nación, siendo tal vez la aplicación de Ley de Jubileo más famosa de la historia la concedida a Barrabás mediante la cual este quedó en libertad y consecuentemente Jesús fue condenado a morir en la cruz, todo en el marco de una celebración judicial".

⁵ Menciona la exposición de motivos del Proyecto de Ley 222 de 2017 Senado: "Durante las visitas papales a Colombia, el Congreso ha expedido leyes que conceden rebajas de penas (...) Teniendo en cuenta la simpatía que el pueblo colombiano siempre ha tenido por la conservación del Congreso de la República un Proyecto de Ley de Jubileo que rebaja hasta en un 20% las penas de quienes hayan sido condenados por delitos de menor gravedad".

⁶ El artículo 1 del Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado propone lo siguiente: "Artículo 1°. Rebaja de penas. Concedase una rebaja de la sexta parte de la pena privativa de la libertad impuesta a las personas condenadas o procesadas, por delitos cometidos antes del 05 de septiembre de 2017".

El Estado colombiano, no solo es un estado laico, sino que además reconoce la plena libertad de cultos a partir del pluralismo religioso. De ese modo, proponer una estrategia de política criminal a propósito de la visita del Papa Francisco podría constituirse en un trato preferencial a determinada práctica religiosa, lo cual es contrario al orden constitucional instaurado en el año 1991.

Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado en varias decisiones la existencia de un deber general de neutralidad del Estado frente a las manifestaciones religiosas, como es el caso de las sentencias C-152 de 2003 y C-224 de 2016. En la primera de estas, por ejemplo, se sostuvo que la evaluación constitucional de las acciones permitidas al Estado en materia religiosa se relaciona con "el propósito o finalidad buscada por las autoridades públicas en su intervención, no pudiendo la medida desconocer los principios de separación entre las Iglesias y el Estado, así como los principios de pluralismo religioso e igualdad de todas las confesiones ante la ley que le imponen al Estado laico el deber de ser neutral frente a las diversas manifestaciones religiosas"⁷.

De acuerdo con ello, el Consejo Superior de Política Criminal sostiene que, como criterio de justificación, cualquiera que sea la iniciativa de rebaja de penas o de cualquier otro tipo de estrategia, no puede estar fundamentada en un acontecimiento de índole o trascendencia religiosa. De ahí que, en caso de considerar esta estrategia como viable, debería estar soportada exclusivamente en argumentos de política criminal.

2.2. Observaciones particulares a los proyectos de ley bajo examen

Luego de haber hecho mención a la principal inconveniencia de fundamentar una medida de política criminal a propósito de la visita de un líder religioso, el Consejo Superior de Política Criminal plantea dos comentarios sobre el contenido de las iniciativas a partir de dos criterios de comparación: (1) el objeto de las propuestas y (2) el régimen de exclusiones de las rebajas punitivas.

2.2.1. Sobre el objeto de las propuestas bajo examen

Los tres proyectos de ley plantean como objeto la concesión de una rebaja de las penas impuestas a los condenados. El Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado propone una reducción de una sexta parte, mientras que en los Proyectos de Ley 218 y 222 de 2017 Senado esta reducción es de la quinta parte (20%). En cuanto al criterio temporal para el reconocimiento del beneficio, el Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado propone otorgársela a los condenados o que llegaran a serlo por delitos cometidos antes del 6 de septiembre de 2017, fecha del inicio de la visita del Papa Francisco; de otra parte, los Proyectos de Ley 218 y 222 de 2017 Senado

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 2003. MP: Manuel José Cepeda. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/C-152-03.htm>.

proponen el otorgamiento por delitos cometidos antes de la promulgación o entrada en vigencia de la ley. En cuanto a los beneficiarios, el primer proyecto menciona a quienes estén vinculados a un proceso penal, en tanto que el segundo proyecto solo se refiere a condenados por delitos cometidos antes de la fecha.

Comparación de los Proyectos de Ley, según "objeto de las iniciativas"		
PL 215/17-S	PL218/17-S	PL222/17-S
<p>Artículo 1°. Rebaja de pena. Concedase una rebaja de la sexta parte de la pena privativa de la libertad impuesta a las personas condenadas o procesadas por delitos cometidos antes del 06 de septiembre de 2017.</p> <p>Artículo 2°. Conmutación de medidas de aseguramiento. Oliguese a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, al beneficio de libertad provisional con la imposición de otras medidas de aseguramiento a las personas que estén siendo procesadas por delitos cometidos antes del 06 de septiembre de 2017.</p> <p>Este beneficio no cobijará a las personas que estén siendo procesadas por los delitos contenidos en el artículo 4° de esta ley.</p>	<p>Artículo 1-objeto. Concedase una rebaja de la quinta parte de la pena privativa de la libertad impuesta a quienes estuvieren vinculados al proceso penal a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Este beneficio se aplicará también a quienes para la misma fecha estén cobijados por beneficios de libertad provisional, detención domiciliaria, condena a ejecución condicional o libertad condicional.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. Conceder una rebaja de la quinta parte de la pena impuesta a los condenados por delitos cometidos antes de la promulgación de la presente Ley.</p> <p>Artículo 2°. Rebaja de pena. Concedase una rebaja de la quinta parte de la pena, por una sola vez, a los condenados por delitos cometidos antes de la promulgación de la presente Ley. Esta rebaja se hará en perjuicio de los otros beneficios previstos en el Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Código Penitenciario y Carcelario y demás normas complementarias vigentes.</p> <p>La rebaja de la pena se concederá cuando el condenado haya pagado el 50% de la pena privativa de la libertad, libertad provisional, detención domiciliaria, condena de ejecución condicional o libertad condicional impuesta por sentencia judicial debidamente ejecutoriada.</p>

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con lo anterior se tienen los siguientes sujetos beneficiados y los siguientes criterios temporales para la concesión de la rebaja de penas:

	Beneficiarios	Criterio temporal
PL 215/17-S	Condenados	Antes del 6 de septiembre de 2017
PL 218/17-S	Condenados o eventuales condenados	Vinculados a un proceso penal en vigencia de la ley
PL 222/17-S	Condenados	Antes de la promulgación de la ley

Fuente: elaboración propia

Como se puede advertir, las tres iniciativas bajo examen plantean una división entre los condenados a partir de una fecha de corte, según la cual un grupo de estos, los que han cometido infracciones o están vinculados a un proceso penal antes de la fecha establecida, si se beneficiarán y, por otra parte, un grupo de condenados no.

Siendo ello así, dos sujetos en las mismas condiciones, esto es, condenados por la infracción penal, tendrían un trato diferente a partir de un criterio temporal, de tal modo que los que lo han sido por delitos cometidos antes de la fecha mencionada sí tendrían la posibilidad de tener un trato más favorable, mientras que los condenados por delitos cometidos después de la misma fecha no podrán acceder al mismo trato. En otras palabras, dado que los dos sujetos reúnen la condición definitoria del beneficio (condena por infracción penal) no habría lugar a discriminarlos a partir de un criterio temporal (fecha de corte), por el contrario, la consecuencia es que la rebaja habría de ser concedida, por una vez, a quien ha sido condenado o lo fuera a ser.

Otro asunto de especial importancia se relaciona con la extensión de los beneficios a otro tipo de sujetos, como las personas que se encuentran privadas de la libertad en virtud de una medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión.

El artículo 1 del Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado incluye dentro de los beneficiados a las personas procesadas, y el artículo 2 desarrolla el mecanismo bajo la idea que en estos casos se tratará de la conmutación de las medidas de aseguramiento. Según ello, a este grupo de personas les será reemplazada por otro tipo de medida de aseguramiento de las establecidas en la legislación procesal penal, lo cual la norma propuesta denomina "beneficio de libertad provisional".

El Consejo Superior de Política Criminal considera que una propuesta de extensión de la propuesta a las personas privadas de la libertad detenidas preventivamente no es recomendable. En especial, porque, a diferencia de la reducción de la duración de la condena, esta estrategia elimina de plano la medida de aseguramiento, lo que implica la liberación inmediata de la población que cumpla con el requisito de estar siendo procesada por delitos cometidos previos a la fecha establecida. En tal sentido, es recomendable revisar esta propuesta y examinar su

impacto, tanto desde la perspectiva del carácter inmediato y masivo que trae consigo, como de la eventual afectación a número considerable de procesos penales en los que se han decretado esta medida. Así mismo, se resalta la existencia de recientes instrumentos legales, como la Ley 1760 de 2015 y 1766 de 2016, dirigidas a la racionalización del uso de la detención preventiva en los procesos penales, imponiendo límites temporales para su uso.

2.2.2. Sobre los regímenes de exclusión de los beneficios propuestos

Las propuestas examinadas también crean, cada una a su manera, un catálogo de exclusiones de las conductas punibles que no podrían ser objeto del beneficio propuesto, como se puede ver en la siguiente comparación:

Comparación de los Proyectos de Ley según "régimen de exclusiones de las rebajas punitivas propuestas"

PL 215/17-S	PL218/17-S	PL222/17-S
<p>Artículo 4°. Excepciones. Los beneficios contenidos en esta ley no cobijarán a las personas procesadas o condenadas por delitos contra las personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario; delitos contra la vida, delitos contra la libertad y formación sexuales, delitos de lesa humanidad; narcotráfico; así como delitos cometidos contra menores de edad.</p>	<p>Artículo 4-. Exclusiones. Serán excluidos de este beneficio jurídico quienes hayan sido condenados por delitos de lesa humanidad y los condenados por delitos contra menores de edad contenidos en el Artículo 198 de la Ley 1098 de 2006.</p> <p>De igual forma los delitos que sean consecuencia del conflicto interno armado y/o que se realicen en ejecución del mismo, los cuales se tratarán conforme a las leyes de justicia transicional y los acuerdos de paz que el gobierno nacional firme con estos grupos.</p> <p>Los Servidores Públicos que hayan realizado pactos con grupos organizados al margen de la Ley o hayan colaborado con actividades delictivas expresadas en este artículo.</p>	<p>Artículo 3°. Exclusión del beneficio de rebaja de pena. El beneficio concedido en esta ley no se otorgará a quienes hayan sido condenados por delitos de lesa humanidad, contra la administración pública, contra los menores de edad, de femicidio y de narcotráfico.</p>

Fuente: elaboración propia

El listado en cada uno de los casos registra conductas diferentes que, como también ocurre con el Proyecto de Ley 216 de 2017 Senado, conduce a cuestionar las razones mediante las cuales se plantean las exclusiones. También, en los casos de las iniciativas bajo examen se pueden plantear algunas preguntas concretas con el ánimo de resaltar la vaguedad de ciertas categorías excluidas:



- "Delitos de lesa humanidad", empleada en los tres proyectos: ¿cuál es el alcance de esta categoría, el que le otorga el derecho internacional, o el construido por la jurisprudencia doméstica, por ejemplo?
- "Narcotráfico", empleada en los proyectos 215 y 222 de 2017: ¿se entiende por ello exclusivamente las conductas punibles establecidas en el capítulo II del título XIII del Código Penal?
- "Delitos cometidos contra menores de edad", empleada en los proyectos 215 y 222 de 2017: ¿incluye ésta ciertas modalidades como, por ejemplo, las lesiones personales culpadas?
- "Delitos que sean consecuencia del conflicto interno armado y/o que se realicen en ejecución del mismo": ¿se refiere a cualquier modalidad delictiva que pueda establecer una relación de consecuencia con el conflicto armado interno?, ¿cómo se establece tal relación?

2.2.3. Rebaja de condenas y reajuste de penas del Código Penal

Por último, el Consejo Superior de Política Criminal menciona una propuesta que surge en la discusión de las iniciativas. Reconociendo el alto grado de controversia, de diverso orden, de una medida como la de rebaja de las penas impuestas, se debería considerar, en su lugar, un ajuste general de todas las penas principales y accesorias previstas en el Código Penal.

La anterior propuesta, aunque también tiene un margen de controversia, no solo está explícitamente articulada con el derecho planteado por la Corte Constitucional⁹, sino que también ofrece una respuesta estructural a un problema del mismo carácter que afecta a la legislación penal colombiana desde el 2004.

Como es de amplio conocimiento en el campo jurídico-penal del país, el artículo 14 de la Ley 890 de 2004¹⁰ realizó un aumento generalizado de todas las penas

⁹ Aunque también se amplía en el Proyecto de Ley 218 de 2017 Senado, el alcance de la categoría es más claro debido a la remisión directa al artículo 199 de la Ley 1098 de 2006.

¹⁰ La orden general número 11 de la sentencia T-762 de 2015 menciona lo siguiente: "EXHORTAR al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho a revisar el sistema de base de las penas en la legislación actual, con el fin de identificar las incongruencias e inconsistencias del mismo, de acuerdo con el principio de proporcionalidad de la pena, y tomar los correctivos del caso. Lo anterior una vez establecido el Sistema de Información sobre la Política Criminal del que tratan los fundamentos 81, 83 y 109 de esta sentencia, en el que necesariamente deberán apoyarse para efectos de sacar conclusiones y presentar soluciones". Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/752-15.htm>

¹¹ Artículo 14. Las penas previstas en los tipos penales contenidos en la Parte Especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mismo y en la mitad en el mismo. En todo caso, la aplicación de esta regla general de incremento deberá respetar el tope máximo de la pena privativa de la libertad para los tipos penales de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la presente

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co



- (4) El Consejo Superior de Política Criminal pone en consideración, tanto de los autores de las distintas iniciativas de rebaja de penas, como de los miembros del Congreso de la República, que, en lugar de una reducción de las condenas por una sola vez para un grupo de delitos, se evalúe la propuesta de realizar un ajuste generalizado de todas las penas contempladas en la legislación penal colombiana.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Marcela Abadía Cubillos
Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Edición: Dirección de Política Criminal y Penitenciaria Secretaría Técnica (DPCP)
Impreso: Consejo Superior de Política Criminal

Anexo número 2. Conceptos Consejo Superior de Política Criminal en relación al Proyecto de ley número 216 de 2017, por medio del cual se establece, por una sola vez, la rebaja de una quinta parte de la pena privativa de la libertad impuesta en la República de Colombia, por delitos cometidos antes del 16 de marzo de 2017.

Firmado *Marcela Abadía Cubillos* - Directora de Política Criminal y Penitenciaria.

Anexo N° 2

previstas en el Código Penal. En esa ocasión se aumentó en 30% la pena mínima y en 50% la pena máxima. Luego de esa reforma se han presentado otros aumentos punitivos, ya no generalizados, hasta llegar al presente con un claro endurecimiento del castigo penal que no se ha desarrollado de la manera más controlada y coherente.

Siendo ello así, y considerando el estado actual del sistema penal en Colombia, parece razonable analizar y proponer un reajuste generalizado de las penas, tanto mínimas como máximas, que recoja la experiencia de estos dieciséis años de la vigencia de la Ley 599 de 2000 y tenga presente los principios de dignidad humana, estricta legalidad penal, proporcionalidad, culpabilidad, finalidad de la pena y razonabilidad¹¹.

3. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal, de acuerdo con lo expuesto en este concepto, emite un concepto **desfavorable** a los Proyectos de Leyes 215, 218 y 222 de 2017 Senado. Considera que son inconvenientes porque su justificación se realiza a propósito de la visita de un líder religioso, lo cual vulnera el modelo estatal establecido en la Constitución, especialmente su idea de laicidad y de neutralidad frente a todas las manifestaciones religiosas. Además de lo anterior, se resalta que:

- (1) Cualquier iniciativa de rebaja de penas no puede estar fundamentada en un acontecimiento de índole o trascendencia religiosa. En caso de considerar esta estrategia como viable, debería estar soportada exclusivamente en argumentos de política criminal, respaldados y conectados con el principal acontecimiento que debe concentrar los esfuerzos del estado colombiano: la superación del estado de cosas inconstitucional.
- (2) Es recomendable que en el proyecto de ley bajo examen se evalúen comentarios aquí propuestos sobre el principio constitucional de igualdad de trato y la consistencia del régimen de exclusiones.
- (3) No es recomendable incluir dentro de la propuesta para el debate democrático la conmutación automática de todas las medidas de aseguramiento de detención preventiva.

ley. Los artículos 236A, 442, 444, 444A, 453, 454A, 454B y 454C del Código Penal tendrán la pena indicada en este ley.
¹¹ Tal como se desarrolla en las consideraciones 13 a 22 del informe final de la Comisión Asesora de Política Criminal, realizado en el 2012.

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley número 216 de 2017 Senado, por medio del cual se establece, por una sola vez, la rebaja de una quinta parte de la pena privativa de la libertad impuesta en la República de Colombia, por delitos cometidos antes del 16 de marzo de 2017

Proyecto	Proyecto de Ley número 216 de 2017 Senado
Título	Por medio del cual se establece, por una sola vez, la rebaja de una quinta parte de la pena privativa de la libertad impuesta en la República de Colombia, por delitos cometidos antes del 16 de marzo de 2017
Autor	Ministerio de Justicia y del Derecho Elnique Gil Botero
Fecha de Presentación	16 de marzo de 2017
Estado Actual	Pendiente de enviar a Comisión en Senado
Referencia	Concepto 04/2017

El día jueves 28 de marzo de 2017 se adelantó en el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal la discusión del Proyecto de Ley número 216 de 2017 Senado, objeto de análisis en esta oportunidad. La discusión y las consideraciones que se presentaron a continuación se formulan a partir del examen del texto radicado en el Senado de la República¹, el día 16 de marzo del presente año, que en este momento está pendiente de enviar a la Comisión correspondiente para iniciar su deliberación en el trámite legislativo.

1. Contenido de la propuesta del Proyecto de Ley número 216 de 2017 Senado

El Proyecto de Ley número 216 de 2017-Senado, propuesto por el Ministerio de Justicia y del Derecho, se compone de cinco artículos. El artículo 1 concede una rebaja de una quinta parte (20%) de la pena privativa de la libertad impuesta o que llegue a imponerse por delitos cometidos antes del 16 de marzo de 2017, que es la

¹ Proyecto de Ley número 216 de 2017 Senado, por medio del cual se establece, por una sola vez, la rebaja de una quinta parte de la pena privativa de la libertad impuesta en la República de Colombia, por delitos cometidos antes del 16 de marzo de 2017. Documento disponible en la página web del Senado de la República, www.senado.gov.co. Recuperado de: <http://190.28.211.101/161/proyectos/insesado/documentos/Tramite%20del%20proyecto%20de%20Ley%2016%20-%202017/PL%20216-17%20Titulo%20Ministerio%20de%20Justicia.pdf>

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

fecha de radicación del Proyecto de Ley ante el Congreso de la República. El artículo 2 establece una cláusula según la cual los beneficios otorgados por esta ley son independientes de los demás establecidos en las Leyes 599 de 2000 y 906 de 2004.

El artículo 3 establece el régimen de exclusión de las medidas propuestas. La organización del catálogo de exclusiones se desarrolla a partir de los títulos de la parte especial del Código Penal, así:

- De los delitos contra la vida (I) se encuentran excluidos los delitos de genocidio, homicidio agravado, feminicidio, lesiones personales con ácido y con perdición anatómica.
- De los delitos contra las personas y los bienes protegidos por el DIH (II).
- De los delitos contra la libertad personal (III) se encuentran excluidos los delitos de desaparición forzada, secuestro extorsivo, secuestro simple en la modalidad agravada, trata de personas, desplazamiento forzado, tortura y tráfico de niños, niñas y adolescentes.
- De los delitos sexuales (IV) se encuentran excluidos todos estos delitos en los casos en que la víctima sea menor de 18 años y también las modalidades agravadas de estos delitos, contempladas en los artículos 211 y 216 del Código Penal.
- De los delitos contra el patrimonio económico (VII) se encuentran excluidas unas modalidades agravadas del delito de extorsión.
- De los delitos contra el orden económico y social (X) se encuentra excluido el lavado de activos agravado.
- De los delitos contra la seguridad pública (XII) se encuentran excluidos los delitos de terrorismo y entrenamiento para actividades ilícitas.
- De los delitos contra la administración pública (XV) se encuentran excluidos los delitos de cohecho propio, cohecho impropio, enriquecimiento ilícito y soborno transnacional.

Por su parte, el artículo 4 establece la competencia de la concesión de la rebaja de penas, la cual radicará en los jueces de conocimiento y en los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, según sea el caso. En ese mismo artículo se establece una disposición según la cual "la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública, velará porque las personas privadas de la libertad que tengan derecho a esta rebaja, presenten las solicitudes correspondientes y obtengan respuesta oportuna, en los casos en que no se cuente con un defensor de confianza". Finalmente, el artículo 5 establece la vigencia de la ley, la cual regirá a partir de su publicación.

De acuerdo con la exposición de motivos que acompaña el Proyecto de Ley, el Ministerio de Justicia y del Derecho plantea y argumenta que esta propuesta no está fundamentada en la visita del Papa Francisco, líder de la Iglesia Católica y Jefe de Estado de la Ciudad Vaticano, sino en razones seculares de política criminal.

De acuerdo con ello sostiene, de un lado, que una medida como la rebaja de penas "no es posible basarla única y exclusivamente en el argumento de la visita de la cabeza visible de la Iglesia Católica", debido a que "tomaría la justificación de la visita del Papa como única y necesaria para la decisión estatal, lo cual entra en contradicción con el orden constitucional de la Carta Política de 1991, especialmente con los principios de laicidad y neutralidad del Estado en relación con los asuntos de religión, así como con los principios de igualdad de trato y pluralismo en relación con la libertad religiosa y de creencias".

Por otra parte, sostiene que la viabilidad de la propuesta dependería de que esta desarrollara "un contenido secular suficiente y robusto que sea compatible con la igualdad de trato y de pluralismo en las prácticas religiosas, así como con los objetivos razonables y racionales que las decisiones político-criminales del país deben comportar". Este contenido secular se menciona de manera general en la sección 2.1. de la exposición de motivos y se puede resumir en los siguientes elementos:

- (1) Hacinamiento del sistema penitenciario: difícil cualquier política de intervención orientada a la realización de las finalidades legales de las penas privativas de la libertad en Colombia.
- (2) Criterio humanitario: es justificable la rebaja de las condenas para reducir la intensidad de la masiva violación de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.
- (3) Combinación de medidas: la rebaja de penas no es la única medida para enfrentar la crisis del sistema penitenciario; se presenta en el marco de otro tipo de ajustes estructurales que eviten la reproducción del estado de cosas inconstitucional.
- (4) Previsión e impacto de la medida: se cuenta con información para analizar los escenarios de la decisión.
- (5) Estado de cosas inconstitucional: las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, además de reconocer tal situación, destacan que la salida de la crisis no se desarrolla por el camino de la ampliación de la capacidad del sistema penitenciario, sino a través de la articulación de la política criminal.

¹ Exposición de motivos del Proyecto de Ley número 216 de 2017 Senado. Página 11 del documento mencionado en la nota 1 del presente concepto.
² Pág. 12, de la mencionada exposición de motivos.

2. Observaciones político-criminales al Proyecto de Ley número 216 de 2017 Senado

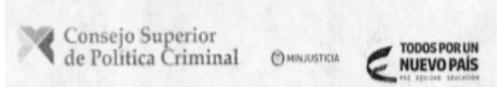
2.1. Asunto preliminar: razón por la que se presenta un concepto del Proyecto de Ley número 216 de 2017 Senado aparte de las demás iniciativas que proponen rebaja de penas

Antes de presentar los argumentos derivados del examen y la discusión del Consejo Superior de Política Criminal, es necesario mencionar que se ha decidido presentar un concepto aparte del Proyecto de Ley 216 de 2017 Senado, respecto de otras iniciativas legislativas dirigidas a la reducción de la condena, toda vez que, a pesar de presentar una propuesta similar a las demás iniciativas, es la única que en el núcleo de su fundamentación y desarrollo no apela, como razón determinante, a la visita del Papa Francisco, líder de la Iglesia Católica y Jefe de Estado de la Ciudad de Vaticano.

Los Proyectos de Ley 215, 218 y 222 de 2017, todos de Senado, presentan en su estructuración elementos religiosos. Así, por ejemplo, el Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado desde su título reconoce que los beneficios de libertad y las rebajas de penas se conceden con ocasión del jubileo papal; también, la fecha relevante vinculada con la concesión de beneficios, que se establece en los artículos 1 y 2, es el 6 de septiembre de 2017, momento en el que empieza la denominada Visita Apostólica. En el caso del Proyecto de Ley 218 de 2017 Senado, la exposición de motivos sostiene que su estrategia se enmarca dentro de la tradición de la indulgencia jubilar, y del mismo modo reconoce directamente que la visita del Papa es una razón para "la gracia o jubileo", aunque no sea la única³. Finalmente, el Proyecto de Ley 222 de 2017 Senado de manera expresa enmarca su propuesta en la línea de instrumentos legales que han concedido beneficios de rebajas de penas por la visita del líder de la Iglesia Católica, como es el caso de las Leyes 40 de 1998 y 48 de 1987.

³ Así lo informó recientemente la agencia de noticias Radio Vaticano. Mayor información disponible en http://es.radiovaticana.va/news/2017/02/10/papa_francisco...viaje_apostolico...colombia_2017/1287394

⁴ En la sección "Provisión de la Ley de Jubileo" de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 218 de 2017 Senado, se puede leer lo siguiente: "En primer lugar debo manifestar que no obstante ser Colombia un país laico a partir de la Constitución del 1991, esto es que se respetó la libertad religiosa y de creencias, con lo que no se viola cuando se expone la Ley 48 de 1987 mediante la cual se otorgó una rebaja generalizada a todos los presos en conmemoración a la visita del Papa Juan Pablo II, es también necesario aclarar que la mayoría de los habitantes del país profesan la religión Católica, por lo tanto la celebración o jubileo con la visita del Sumo Pontífice sí es de importancia nacional y reporta felicidad para un gran número de connacionales, no bastando ello desde luego para proceder con la expedición de la presente Ley de Jubileo, haciéndose necesario en consecuencia sustentar la misma en problemas reales y graves que requieren inmediata solución e intervención por parte del Estado en cuanto a la población carcelaria se refiere (...)" (acento añadido).



Por el contrario, el Proyecto de Ley 216 de 2017 Senado se fundamenta en razones no vinculadas directamente con la visita mencionada. En otras palabras, mientras que los Proyectos de Ley 215, 218 y 222 son propuestas de Jubileo, el Proyecto de Ley 216 se desmarca de esa estrategia y presenta una respuesta secular de rebaja de penas. En razón de ello, en este concepto el Consejo Superior de Política Criminal no presenta mayores consideraciones sobre la cuestión general de la relación Iglesia-Estado y se concentrará en el examen de las razones seculares que se proponen.

En consonancia con ello, las consideraciones se dividen en cuatro partes. En primer lugar, se hace mención a la pauta establecida para el examen de las propuestas legislativas que tienen iniciativas en el Gobierno Nacional. En segundo lugar, se presentan algunos comentarios en torno a las razones de política criminal y el argumento humanitario, mencionados en el proyecto. En tercer lugar, se desarrollan algunos comentarios sobre el principio constitucional de igualdad de trato y la consistencia del régimen de exclusiones propuesto. En cuarto lugar, se mencionan algunas propuestas que surgen a partir del anterior itinerario y que, se considera, pueden ser valiosas para la discusión y toma de decisiones al respecto.

2.2. Sobre la Directiva 004 de 2016

En esta sección se replica el argumento presentado en el concepto número 16.15 cuando se tuvo la oportunidad de examinar el proyecto de ley de reforma tributaria en el que se proponía la creación de un nuevo tipo penal⁴. Tanto en esa ocasión, como en la presente, el proyecto de ley se presentó en el Congreso de la República sin haber sido examinado previamente por el Consejo Superior de Política Criminal. La Directiva 004 de 2016 formuló la instrucción que los proyectos de ley que tengan iniciativa en los Ministerios y que "puedan tener incidencia, entre otras, en la configuración del sistema penal" deben contar con el concepto previo y favorable del Consejo Superior de Política Criminal.

La razón principal de ello es incrementar la racionalidad de las iniciativas que el Gobierno Nacional propone a través de Proyectos de Ley, de tal modo que contribuyan y estén articuladas con el cumplimiento de las órdenes establecidas por la Corte Constitucional, en especial en la sentencia T-762 de 2015.

Considera el Consejo Superior de Política Criminal que, de haberse discutido previamente en esta instancia, se podría haber advertido algunos de los

⁴ Consejo Superior de Política Criminal. Estudio al Proyecto de Ley 178 de 2016 Cámara / 163 de 2016 Senado, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural y se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Concepto número 16.15. Disponible en: <http://www.politicacriminal.gov.co/link/Click.aspx?fileId=1P2zr4V7q%3d&portalId=0>

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co



comentarios que aquí se formulan, y haber salido robustecido con una propuesta más sólida en la que se reconociera con mayor claridad la articulación y contribución de este tipo de iniciativas con la superación del estado de cosas inconstitucional que afecta al sistema penitenciario, pero que también alcanza a la configuración de la política criminal en el país.

2.3. Las razones de política criminal y el argumento humanitario de la propuesta de rebaja de penas del Proyecto de Ley 216 de 2017 Senado

Como se había mencionado en la descripción de la iniciativa, la propuesta plantea cinco argumentos para justificar la intervención: hacinamiento, criterio humanitario, conjugación con otros proyectos y estrategias, previsión e impacto de la medida y, finalmente, el estado de cosas inconstitucional declarado en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

El Consejo Superior de Política Criminal considera que tales argumentos pueden ser válidos para soportar una estrategia como la examinada, sin embargo, en el caso particular del proyecto de ley bajo examen, su desarrollo es insuficiente. En el caso del Proyecto de Ley 216 de 2017, los cinco argumentos mencionados, solamente a partir de la lectura de la exposición de motivos, no permiten establecer el sentido, el alcance y el lugar que la propuesta de rebaja de penas tiene dentro de una estrategia de política criminal articulada.

Así, solo a partir de la discusión en el Comité Técnico de este Consejo se hace explícito que la propuesta se sitúa como una medida humanitaria para dar viabilidad a propuestas que, a través del robustecimiento de los procesos penales, el establecimiento de límites para el uso y prolongación de la detención preventiva y un uso más racional de la prisión (a través de una revisión de las prohibiciones y regulaciones para el uso de medidas alternativas al encarcamiento), pretenden tener efectos sobre el sistema penitenciario y carcelario a través de la implementación de una política criminal coherente.

También solo hasta el momento mencionado es cuando se hace explícita la concepción de que el proyecto de ley se ubica en un cuadro más amplio de medidas dirigidas a la estabilización del sistema penitenciario y a la creación de condiciones para soluciones estructurales. Las más destacadas que se mencionaron son: i) Ley 1709 de 2014, de reforma al Código Penitenciario; ii) Leyes 1760 de 2015 y 1786 de 2016, sobre racionalización del uso de la detención preventiva en los procesos penales; concebidas principalmente como un mecanismo para reforzar el carácter excepcional de esta medida cautelar de carácter personal, sin que pueda extenderse indefinidamente en el tiempo; iii) Ley 1826 de 2017, sobre desarrollo de la figura de acusador privado; iv) Conpes 3828 de 2015, "Política Penitenciaria y Carcelaria"; v) Proyecto de Ley 148 de 2016 Senado, sobre el fortalecimiento de la

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Consejo Superior de Política Criminal

MINISTERIO DE JUSTICIA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

política criminal y penitenciaria; v) Primer informe sobre la proporcionalidad de las penas en la legislación colombiana; vi) Plan Nacional de Política Criminal; en el marco del Consejo Superior de Política Criminal; vii) Compes de Política Criminal; y, vi) Cumplimiento de las órdenes especiales de la Corte Constitucional en el marco de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

Visto en conjunto y de esta manera, por lo menos resulta claro cómo la propuesta podría insertarse en el cuadro general de política criminal, que puede ser valorado y discutido en la deliberación democrática en el Congreso de la República. Sin embargo, se reitera, tal perspectiva no se desarrolla con suficiencia en la exposición de motivos y de la primera lectura del proyecto no se desprenden con certeza plena los argumentos, las razones y estrategia mencionadas.

Antes de pasar a la siguiente consideración, el Consejo Superior de Política Criminal debe resaltar que en todos los casos de reformas legislativas al sistema penal en su conjunto, ya sea de creación de tipos penales, aumentos o reducciones punitivas, ampliación o recorte de beneficios penales, procesales, o penitenciarios, etc., un elemento de ineludible atención han de ser las consideraciones y decisiones de la Corte Constitucional sobre el estado de cosas inconstitucional que afecta al sistema penitenciario en Colombia.

Reconociendo que en las dos últimas sentencias, T-388 de 2013 y T-762 de 2015, se insiste en que la superación de los problemas identificados requiere respuestas de diverso tipo -inmediatas, urgentes, pero también estructurales y sostenidas- en el tiempo -lo cual no se logrará si no se supera la desarticulación de la política criminal en el país-, el Consejo Superior de Política Criminal hace un llamado para que todos los actores de la política criminal, no solamente los miembros de este órgano colegiado, orienten sus acciones y decisiones de manera articulada a partir de un referente común: las propuestas de la Corte Constitucional para la superación del estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario, que también afecta la formulación y ejecución de la política criminal en todas sus fases y no se reduce a una cuestión de ampliación de la oferta penitenciaria, sino también a la estabilidad de un sistema de administración de justicia penal que debe calcular su rendimiento, ya sea desde la perspectiva de la persecución judicial, o desde la ejecución penitenciaria, por ejemplo, teniendo en consideración los derechos y garantías fundamentales de la ciudadanía.

2.4. Sobre el principio constitucional de igualdad de trato y sobre la consistencia del catálogo de exclusiones de la rebaja de penas

Del examen y discusión del Proyecto de Ley número 216 de 2017 Senado hay dos elementos que resultan relevantes y que deberían tener una consideración más detallada.

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Consejo Superior de Política Criminal

MINISTERIO DE JUSTICIA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

La anterior propuesta, aunque también tiene un margen de controversia, no solo está explícitamente articulada con el derrotero planteado por la Corte Constitucional⁹, sino que también ofrece una respuesta estructural a un problema del mismo carácter que afecta a la legislación penal colombiana desde el 2004.

Como es de amplio conocimiento en el campo jurídico-penal del país, el artículo 14 de la Ley 850 de 2004¹⁰ realizó un aumento generalizado de todas las penas previstas en el Código Penal. En esa ocasión se aumentó en 30% la pena mínima y en 50% la pena máxima. Luego de esa reforma se han presentado otros aumentos punitivos, ya no generalizados, hasta llegar al presente con un claro endurecimiento del castigo penal que no se ha desarrollado de la manera más controlada y coherente.

Siendo ello así, y considerando el estado actual del sistema penal en Colombia, parece razonable analizar y proponer un reajuste generalizado de las penas, tanto mínimas como máximas, que recoja la experiencia de estos diecisiete años de la vigencia de la Ley 599 de 2000 y tenga presente los principios de dignidad humana, estricta legalidad penal, proporcionalidad, culpabilidad, finalidad de la pena y razonabilidad¹¹.

3. Conclusión

De acuerdo con lo expuesto en este concepto, el Consejo Superior de Política Criminal considera que la propuesta bajo examen es inconveniente porque no desarrolla con suficiencia los argumentos político-criminales que soportan la iniciativa y determinan su sentido y alcance dentro de una estrategia más amplia y sostenida de intervención sobre los problemas del sistema penitenciario.

Además de la anterior observación, solicita este Consejo que sean consideradas en el debate democrático en el Congreso de la República las siguientes observaciones:

(1) Cualquier iniciativa de rebaja de penas no puede estar fundamentada en un acontecimiento de índole o trascendencia religiosa. En caso de considerar esta estrategia como viable, debería estar soportada exclusivamente en argumentos de política criminal, respaldados y conectados con el principal

⁹ Ver nota 8 del presente concepto.
¹⁰ Artículo 14. Las penas previstas en los tipos penales contenidos en la Parte Especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo. En todo caso, la aplicación de esta regla general de incremento deberá respetar el tope máximo de la pena privativa de la libertad para los tipos penales de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la presente ley. Los artículos 230A, 442, 444, 444A, 453, 464A, 454B y 454C del Código Penal tendrán la pena indicada en esta ley.
¹¹ Tal como se desarrolla en las consideraciones 13 a 22 del Informe final de la Comisión Asesora de Política Criminal, realizado en el 2012.

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Consejo Superior de Política Criminal

MINISTERIO DE JUSTICIA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

En primer lugar, se advierte una eventual violación a la igualdad de trato de los sujetos beneficiados por la propuesta de rebaja de penas tal como está formulada. De acuerdo con el artículo 1 de la propuesta se concederá una rebaja del 20% de la pena impuesta o que llegare a imponerse por delitos cometidos antes del 16 de marzo de 2017, fecha que coincide con la radicación del proyecto en el Congreso de la República.

La fecha mencionada plantearía una división entre los condenados: de un lado, serían beneficiados los que han sido condenados o lo vayan a ser por delitos cometidos solo hasta el 16 de marzo de 2017; de otro, no serían beneficiados los que fueran a ser condenados por delitos cometidos con posterioridad al 16 de marzo de 2017. Siendo ello así, dos sujetos en las mismas condiciones, esto es, condenados por la infracción penal, tendrían un trato diferente a partir de un criterio temporal, de tal modo que los condenados por delitos cometidos antes de la fecha mencionada sí tendrían la posibilidad de tener un trato más favorable, mientras que los condenados por delitos cometidos después de la misma fecha no podrían acceder al mismo trato. En otras palabras, dado que los dos sujetos reúnen la condición definitiva del beneficio (condena por infracción penal) no habría lugar a discriminarlos a partir de un criterio temporal (fecha de corte); por el contrario, la consecuencia es que la rebaja habría de ser concedida, por una vez, a quien ha sido condenado o lo fuera a ser.

En segundo lugar, en estrecha conexión con lo anterior, la consistencia del catálogo de exclusiones, a pesar del detalle en su formulación, no se advierte un criterio claro en su configuración. Aunque en la exposición de motivos se menciona que se excluyen los "delitos que tienen connotaciones de crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, afectaciones especialmente graves a intereses personalísimos de las víctimas, delitos sexuales que involucran menores como víctimas, asuntos relacionados con las formas más lesivas relacionadas con actos de corrupción", lo cierto es que se debate porqué unas modalidades delictivas que podrían hacer parte de las categorías generales fijadas -"afectaciones especialmente graves a intereses personalísimos", por ejemplo- se encuentran excluidas y porqué otras no.

2.5. Rebaja de condenas y reajuste de penas del Código Penal

Por último, el Consejo Superior de Política Criminal menciona una propuesta que surge en la discusión de las iniciativas. Reconociendo el alto grado de controversia, de diverso orden, de una medida como la de rebaja de las penas impuestas, se debería considerar, en su lugar, un ajuste general de todas las penas principales y accesorias previstas en el Código Penal.

⁹ Página 22.

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Consejo Superior de Política Criminal

MINISTERIO DE JUSTICIA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

acontecimiento que debe concentrar los esfuerzos del estado colombiano: la superación del estado de cosas inconstitucional.

(2) El Consejo Superior de Política Criminal hace un llamado a todos los actores que participan, ya sea de manera constante u ocasional, en el diseño y la ejecución de la política criminal para que se articulen alrededor de las directrices y planteamientos que la Corte Constitucional ha desarrollado recientemente sobre el estado de cosas inconstitucional en las prisiones colombianas. Todos los esfuerzos de diverso orden que se desplieguen deberían estar dirigidos a la superación de las crisis y a la erradicación de la violación de los derechos fundamentales, en especial los de la población privada de la libertad.

(3) El proyecto de ley bajo examen no desarrolla con suficiencia en la exposición de motivos los argumentos y la inserción de la propuesta en una estrategia más amplia de política criminal. Por ello, es recomendable que, de continuar su trámite legislativo, en el mismo se expliciten con mayor precisión las razones de política criminal que acompañan la iniciativa, para que sean tomadas en consideración, discutidas, rechazadas, o acogidas, por el Congreso de la República.

(4) Es recomendable que en el proyecto de ley bajo examen se evalúen comentarios aquí propuestos sobre el principio constitucional de igualdad de trato y la consistencia del régimen de exclusiones.

(5) El Consejo Superior de Política Criminal pone en consideración, tanto de los autores de las distintas iniciativas de rebaja de penas, como de los miembros del Congreso de la República, que, en lugar de una reducción de las condenas por una sola vez para un grupo de delitos, se evalúe la propuesta de realizar un ajuste generalizado de todas las penas contempladas en la legislación penal colombiana.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



Marcela Abadía Cubillos
Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Dirección de Política Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CPCC
Apodó: Consejo Superior de Política Criminal

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Anexo N° 3. Conceptos Consejo Superior de Política Criminal en relación al Proyecto de ley número 116 de 2017, por medio de la cual se adopta la ley de protección y compensación al denunciante de actos de corrupción administrativa en el Gobierno nacional y se dictan otras disposiciones.

Firmado *Marcela Abadía Cubillos* - Directora de Política Criminal y Penitenciaria.

Anexo N° 3

Consejo Superior de Política Criminal | MINJUSTICIA | TODOS POR UN NUEVO PAÍS

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio al proyecto de ley "Por medio de la cual se adopta la Ley de Protección y Compensación al Denunciante de Actos de Corrupción Administrativa en el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones".

Proyecto	Proyecto de ley 116 de 2016 Senado
Título	"Por medio de la cual se adopta la Ley de Protección y Compensación al Denunciante de Actos de Corrupción Administrativa en el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"
Autor	Guillermo Antonio Santos Marín Senador de la República.
Fecha de Presentación	Agosto 18 de 2017
Estado Actual	Espera de primer debate
Referencia	Concepto 05.2017

En ejercicio de sus funciones, el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en su sesión del 22 de septiembre de 2016, estudió el proyecto de ley "Por medio de la cual se adopta la Ley de Protección y Compensación al Denunciante de Actos de Corrupción Administrativa en el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones".

I. Finalidad del proyecto

De conformidad con la exposición de motivos, con el proyecto de ley se pretende erradicar una parte de la corrupción, "de servidores públicos inescrupulosos, que su único propósito es enriquecerse a expensas del Estado", considerando que "definitivamente no tiene ningún significado o relevancia todos aquellos planes, programas y campañas de prevención, por cuanto sigue imperante uno de los flagelos que hacen más daño a nuestra sociedad como es "la corrupción" o el "dinero fácil", es decir, simplemente la ausencia de valores y principios no permiten crear la confianza necesaria a los conciudadanos respecto a la buena labor que se le encomienda como es el ejercicio transparente de su misión y por ende, es necesario implementar medidas que de una u otra forma persuadan la mentalidad de aquellas personas o ciudadanos que estén inmersos en esta conducta reprochable.

De esta manera, se alega que la iniciativa legislativa permitirá que la corrupción sea prioridad en la agenda pública; también, busca vencer el círculo perverso entre violencia, narcotráfico y delincuencia organizada como escenarios

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Consejo Superior de Política Criminal | MINJUSTICIA | TODOS POR UN NUEVO PAÍS

III. Análisis político-criminal del proyecto

a. La exposición de motivos

La exposición de motivos del proyecto de ley que se estudia, desarticuladamente presenta una serie de datos jurídicos y estadísticos que no configuran sustento adecuado a las propuestas normativas que se incluyen en el texto del proyecto de ley, pues en la justificación se aborda una definición de la corrupción; la percepción de la misma y el lugar que, respecto de otros países ocupa Colombia en el tema, y se hacen otras consideraciones generales sobre la corrupción, pero no se argumenta, en concreto, por qué se eligen las definiciones contenidas en el proyecto; no se presenta un estudio sobre la situación actual de las denuncias por delitos de corrupción, o la forma como el acto de denunciar afecta la estabilidad laboral o la integridad personal de quienes informan sobre los hechos, ni analiza las consecuencias de los beneficios propuestos o de las demás medidas contenidas en el proyecto de ley.

A este propósito, el Consejo Superior de Política Criminal reitera la necesidad de que las exposiciones de motivos de los proyectos de ley y de acto legislativo se ocupen de presentar a la deliberación democrática del Congreso de la República suficiente evidencia empírica sobre la situación que se pretende conjurar y las medidas que se proponen, con una evaluación de los posibles efectos que se pueden producir en caso de aprobarse la iniciativa correspondiente.

En este sentido, se resalta que la exposición de motivos del proyecto de ley que se analiza, basa muchos de sus argumentos en la "percepción" de corrupción, dando por sentado que la valoración que se recogió en algunas encuestas demuestra la necesidad implementar las medidas que se consignan en el proyecto de ley, sin analizar si efectivamente dicha sensación refleja la realidad del país o si ella puede determinar la necesidad de buscar mecanismos que fomenten la denuncia de los actos de corrupción, o de proponer instrumentos de protección a los denunciantes en sus ámbitos personal y laboral. A lo que se suma que por actos de corrupción no hay una definición conceptual clara y fundada, lo que hace ambiguo el objeto de intervención de la ley.

Los fundamentos legales que se enlistan en el proyecto tampoco son desarrollados como sustento de las propuestas contenidas en el proyecto, porque si bien se citan algunas de las leyes que se han expedido en Colombia para hacer frente al fenómeno de la corrupción, no se cuenta con datos o evaluaciones cualitativas que demuestren la insuficiencia de las medidas implementadas para promover la denuncia de los actos de corrupción, o tan siquiera para perfilar adecuadamente las definiciones que se ofrecen en la propuesta legislativa.

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Consejo Superior de Política Criminal | MINJUSTICIA | TODOS POR UN NUEVO PAÍS

para corrupción; comprender y actuar con decisión y audacia para cerrar las puertas a la captura y la reconfiguración cooptada del Estado; romper con la cultura del atajo y la ilegalidad; ser más estrictos en el cumplimiento de la legislación existente; estimular una sociedad civil vibrante motivada por el cuidado a lo público; permitir que los empresarios asuman un fuerte y claro liderazgo en la lucha contra la corrupción; consolidar un sistema de pesos y contrapesos; sellar las fisuras de la institucionalidad estatal que expresan los escenarios de riesgo de corrupción en la gestión administrativa de las entidades públicas, y recuperar la legitimidad y confianza en la institucionalidad democrática y en la política".

II. Estructura del proyecto

Sin una separación de los temas en capítulos, mediante trece (13) artículos el proyecto de ley pretende establecer medidas efectivas de lucha contra la corrupción. En la primera de las normas propuestas se define el objeto del proyecto: "establecer normas, procedimientos, mecanismos y beneficios, para proteger la estabilidad laboral y física a los servidores públicos y a cualquier persona natural o jurídica que reporte de forma oportuna, formal y justificada, la realización de actos de corrupción en las Entidades Públicas; de manera recurrente o transitoria y en cualquier escenario donde se manejen recursos y/o bienes de origen público, que puedan ser objeto de investigaciones fiscales, penales y disciplinarias".

En los siguientes artículos se proporcionan algunas definiciones sobre lo que debe entenderse por entidades de la administración pública (artículo 2); actos de corrupción administrativa (artículo 3) y beneficios de la ley (artículo 4).

El artículo 5 establece las personas que no pueden ser beneficiarias de la ley, mientras que el 6 fija los requisitos de la queja o denuncia y el 7 fija la competencia para investigar la queja o denuncia.

En el siguiente texto propuesto (artículo 8) se establecen medidas de protección a las personas que denuncien actos de corrupción y en el artículo 9¹ se listan los beneficios que pueden otorgarse a ellas, junto con las recompensas establecidas en el artículo 10 del proyecto.

Después (artículo 11) se regula la denuncia temeraria y sus consecuencias; el artículo 12 prevé la necesidad de difundir el contenido de la ley, y el artículo 13 establece la vigencia de la norma.

¹ Exposición de motivos del proyecto de ley.

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Consejo Superior de Política Criminal | MINJUSTICIA | TODOS POR UN NUEVO PAÍS

b. Los problemas que surgen de la regulación propuesta

El objeto de la ley, expresado en el artículo 1 de la propuesta, resulta inconsistente con el resto del articulado, en razón de que si bien se pretende que la ley sea aplicada de manera general contra la corrupción en cualquier ámbito que se produzca y respecto de actos que afecten el manejo de dinero público, en los artículos correspondientes no se da una respuesta diferenciada a estos diversos ámbitos de la corrupción y se asume que las reglas que se proponen respecto de los servidores públicos pueden ser adecuadas, sin problema, a los particulares que denuncien hechos de corrupción.

Respecto del ámbito de aplicación del proyecto de ley también se presentan problemas imposibles de resolver, porque se acude a la delimitación de algunos puntos hechos en leyes anteriores, sin afianzar las diferencias y asumiendo que todas las propuestas pueden ser aplicadas cualquiera que sea la situación particular. Así sucede, por ejemplo, con el concepto de "entidades de la administración pública" que restringe el ámbito de aplicación de la ley, porque remite al contenido de la Ley 489 de 1996 que dictó normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional pertenecientes a la administración pública –no a la administración judicial, por ejemplo– y que, por lo tanto, puede llevar a que las disposiciones del proyecto de ley no se apliquen a los casos de corrupción en las ramas del poder público diferentes al ejecutivo.

De la misma manera, se presenta una alta dificultad de aplicar las medidas previstas en la propuesta cuando se trata de identificar los actos que se consideran propios de la corrupción, al haber ampliado la definición con la remisión al contenido de distintas leyes. Así, por ejemplo, cuando el concepto se refiere a las ley 599 de 2000 (Código Penal) y 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), no se precisan las disposiciones que en éstos se encuentran, por lo que podría condicionar que los beneficios y medidas de protección puedan ser aplicados, según la voluntad del intérprete, a cualquier conducta que pudiera tener un vínculo lejano con la corrupción.

Más crítica es la situación cuando el concepto de actos de corrupción se relaciona con el contenido de la Ley 42 de 1993, porque este cuerpo normativo regula el control fiscal y si bien establece sanciones para algunos comportamientos, no necesariamente éstos responden a actos de corrupción. A ello se agrega que también se consideran actos de corrupción administrativa "los hechos u omisiones o extralimitaciones en el ejercicio de funciones, realizados por los servidores públicos y particulares en los casos previstos en el artículo 1° de la presente Ley, que contravengan las disposiciones legales vigentes", de manera que nada se agrega para cumplir con el principio de taxatividad que rige en materia penal al hacer alusión, simplemente, a los mismos elementos que se describen en la norma constitucional, redactados en forma distinta a como se encuentran en la Carta Fundamental.

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Consejo Superior de Política Criminal   

Tampoco están definidos en debida forma los beneficiarios o personas dignas de protección según los términos de la ley propuesta, porque el artículo 4 se remite al contenido del artículo 123 de la Constitución Política según el cual "Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios" y se dispone que la ley regule el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas, norma que además se complementa con la referencia a "servidores públicos, pensionados, ex servidores públicos, contratistas, supernumerarios y cualquier ciudadano (nacional y/o extranjero) que luere conocimiento de actos de corrupción, para contratar con el Estado, llámense persona jurídica y/o natural", con lo cual se introducen categorías que no son propias de la norma constitucional y que, en función de las leyes aplicables, generan distorsión conceptual.

Una incongruencia más se advierte en el texto del artículo 5 de la propuesta, según el cual "Están exentas de los beneficios que otorgan la vigencia de la presente Ley, las quejas o denuncia[s] que afecten la seguridad nacional, el orden interno, las actividades de inteligencia, la política exterior y otras que quizás se consideran de mayor valor y dignas de protección. Empero, se trata de una contradicción con los principios del Estado democrático y con las normas constitucionales, porque no se puede pretender que en los casos de corrupción que corresponden al nivel de las actividades estatales mencionadas, se excluyan los beneficios y protecciones que se ofrecen al denunciante. Lo contrario podría sugerir que en tales áreas de la administración estuviesen permitidas las conductas corruptas.

Dentro de los argumentos –poco claros– que sustentan el proyecto de ley puede encontrarse que las medidas que se regulan en el texto persiguen facilitar la actividad ciudadana en materia de denuncia de los actos de corrupción. Sin embargo, con la sola lectura del artículo 6 de la propuesta se concluye que el objetivo finalmente no se logra, en razón de que el proyecto exige más requisitos a la denuncia de un acto de corrupción, que a la denuncia de un delito ordinario, es decir, dificulta la legada de la información a las autoridades competentes.

Las medidas de protección a las que se refiere el artículo 8 no son claras ni aportan un esquema adicional de protección a los actualmente existentes, salvo la reserva de la identidad del denunciante. Esta disposición, en criterio del Consejo Superior de Política Criminal resulta incompatible con las normas y principios constitucionales, en la medida en la que las normas superiores no solamente protegen el principio de publicidad de la información y la limitación a las reservas legales, sino que, además, ha ordenado la construcción de un modelo acusatorio de investigación y procesamiento para las conductas delictivas, modelo que resulta incompatible con las reservas de identidad de los posibles testigos del hecho delictivo y que, de aceptarse este tipo de medidas, podría significar una reducción importante de las garantías judiciales del procesado, en especial la de hacer

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Consejo Superior de Política Criminal   

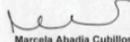
oportunidad penal.

Ahora bien, dentro de sus funciones, el Consejo debe recomendar, a propósito de la iniciativa legislativa estudiada, la evaluación por parte de las entidades competentes así como de los propios miembros del órgano legislativo de los mecanismos de lucha contra la corrupción y de acceso a la administración de justicia que actualmente se hallan regulados en la ley, para determinar cuáles de ellos han servido y cuáles no, así como las razones de tal situación, y sobre sus conclusiones elaborar respuestas de política que conduzcan a la prevención y sanción de la corrupción.

IV. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal, atendidas las anteriores consideraciones, emite un concepto desfavorable al proyecto ley "Por medio de la cual se adopta la Ley de Protección y Compensación al Denunciante de Actos de Corrupción Administrativa en el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones", en razón de la indebida configuración de su texto, la indefinición de las medidas propuestas, y la ausencia total de evidencia empírica que justifiquen la necesidad de acudir a la regulación mediante una norma adicional.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



Marcela Abadía Cubillos
Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Anexo número 4. Conceptos Consejo Superior de Política Criminal en relación al Proyecto de ley número 211 de 2017, por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y control de gestión pública.

Firmado *Marcela Abadía Cubillos* - Directora de Política Criminal y Penitenciaria.

Anexo N° 4

Consejo Superior de Política Criminal   

comparecer al tribunal a los testigos y a interrogarlos de acuerdo con sus necesidades de defensa.

El artículo 9, bajo el nombre de beneficios, enumera algunas medidas laborales que pueden implementarse –estabilidad laboral o promoción– pero al respecto no regula la forma de su aplicación ni contempla las consecuencias que un mecanismo de esta naturaleza pueda tener a las reglas de la carrera administrativa y a los funcionarios que pertenecen a ella. Otros beneficios, son de tal indefinición, que resulta imposible darles aplicación, como es el caso de otorgar "beneficios, fiscales, penales y disciplinarios, en caso de que el denunciante o quejoso, se encuentre inmerso o hubiere participado en los hechos materia de investigación y sanción, siempre y cuando sea acordado entre las partes", que no determina qué tipo de medidas se pueden adoptar, con lo cual se deja a la arbitrariedad del funcionario que los decida, la naturaleza y cuantía de los mismos.

c. Las consideraciones generales

Anotadas las inconsistencias resaltadas, el Consejo Superior de Política Criminal encuentra que el proyecto de ley bajo análisis es inconveniente como medida adecuada de política criminal y por tanto emite concepto negativo al proyecto de ley 116 de 20016 Senado, por las razones que se exponen a continuación.

- (i) Hay una grave deficiencia en la exposición de motivos, en los conceptos, y en la estructura normativa del proyecto, así como de los argumentos que lo sustentan.
- (ii) En la actualidad –y de ello no da cuenta el proyecto– existe un amplio catálogo de normas administrativas y penales que establecen medidas dirigidas a combatir y prevenir la corrupción, mecanismos que no se han evaluado correctamente como para hacer un balanceo justo de su funcionamiento que permita determinar si se requieren otras normas que fortalezcan la lucha contra la corrupción, o si, por el contrario, lo que es necesario es facilitar el funcionamiento de las mismas.
- (iii) Dentro de la configuración de las medidas propuestas por el proyecto de ley no se han analizado las posibles consecuencias de incentivos negativos, es decir, la posibilidad de que se abran canales para el incremento de enuncias sin fundamento, con la pretensión de obtener alguno de los beneficios previstos, tales como la estabilidad en el cargo, la recompensa económica o los beneficios fiscales, penales o disciplinarios. Una política criminal coherente debe examinar esta posibilidad, con el fin de evitar que la protección que ciertamente se debe brindar a quienes informen sobre actos de corrupción, se torne, en sí misma, una fuente para obtener beneficios injustificados, violar las normas de permanencia en la carrera administrativa, evitar el pago de tributos o, incluso, obtener ope legis la aplicación del principio de

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Consejo Superior de Política Criminal   

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio al Proyecto de Ley número 211 de 2017 Senado "Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y control de gestión pública"

Proyecto	Proyecto de ley 211 de 2017 Senado
Título	"Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y control de gestión pública."
Autor	Senadora María del Rosario Guerra de la Espinella
Fecha de Presentación	23 de febrero de 2017
Estado Actual	Espera de primer debate
Referencia	Concepto 06.2017

En ejercicio de sus funciones, el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal estudió el proyecto de ley "Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y control de gestión pública."

I. Finalidad del proyecto

De conformidad con la exposición de motivos, la iniciativa "pretende fortalecer de manera efectiva los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y control de gestión pública", a través del (i) registro de las actividades desarrolladas por los servidores públicos; (ii) la prohibición, para los servidores públicos, de aceptar beneficios de cualquier índole; (iii) reforzar la intervención de los entes de control en los departamentos; (iv) endurecimiento de las sanciones y prohibiciones a los ex servidores públicos en la gestión de intereses privados; (v) el pago casi inmediato de los compromisos contractuales del Estado; (vi) sanciones sociales para los corruptos; (vii) priorización en la investigación penal de los casos de corrupción sobre otras investigaciones; (viii) aprobación en Consejo de Ministros a adiciones superiores al 10% en contratos de obra pública; (ix) ampliación de las inhabilidades para los condenados por delitos de corrupción; y (x) prohibición de subrogados penales y ampliación de los términos de prescripción de la acción.

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

II. Estructura del proyecto

El proyecto consta de quince (15) artículos. Cuatro (4) de ellos proponen reformas a la Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario), dos (2) introducen reformas a la Ley 599 de 2000 (Código Penal); uno (1) agrega un inciso al artículo a la Ley 1474 de 2011; otro adiciona el artículo 40 de la Ley 80 de 1993; uno (1) más modifica el numeral 4 del artículo de la Ley 1150 de 2007; el artículo 15 establece la vigencia de la ley, y los demás son normas propias del proyecto de ley, que incluyen la definición del objeto; la creación de un registro de la agenda pública de las entidades del Estado; la orden de pagar los compromisos del Estado dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos; la sanción social para los condenados por delitos de corrupción; la prioridad en las investigaciones, y los incentivos por la denuncia de actos de corrupción.

III. Análisis político-criminal del proyecto

a. La exposición de motivos

El Consejo Superior de Política Criminal resalta la importancia de mantener en la agenda pública el tema de lucha contra la corrupción y de emprender esfuerzos por mejorar los instrumentos jurídicos, las prácticas sociales y estatales, y los mecanismos de lucha contra la corrupción, no solo como una forma más de controlar la criminalidad, sino como vehículo necesario para evitar la desviación de fondos públicos, la pérdida de capacidad presupuestal de la nación para la inversión social y el debilitamiento de la democracia.

Estos propósitos nacionales, sin embargo, implican que frente a cada iniciativa que se produzca en esa dirección, se deban examinar, en concreto, cuáles serán los efectos de las diferentes propuestas y la capacidad del Estado para ponerlas en marcha, a fin de que no se conviertan en medidas meramente simbólicas o, peor aún, en frustraciones de los esfuerzos para controlar el fenómeno.

Bajo esta perspectiva, respecto del Proyecto de Ley que se analiza, el Consejo destaca que si bien su exposición de motivos hace un esfuerzo por justificar las modificaciones a las leyes existentes y la introducción de nuevas disposiciones con el objeto de fortalecer la lucha del Estado contra la corrupción, se orienta marcadamente a demostrar que la corrupción presenta graves consecuencias para el desarrollo de las naciones y una pérdida importante de los recursos para la inversión social, así como incide negativamente en la moral social, sin ocuparse de las particularidades de las normas propuestas.

estas audiencias o reuniones celebradas dentro y fuera de su despacho, con la indicación de la persona o entidad con la cual se realizó la reunión, su fecha, hora y el tema tratado.

Para la inclusión de todos estos datos se requiere un instrumento digital muy robusto, porque no solamente debe permitir el registro de toda la información requerida, sino que tiene que garantizar la interoperabilidad de todas las entidades del Estado con el susodicho registro en tiempo real, para que se pueda hacer efectivo el registro. Estas condiciones implican un gasto presupuestal que puede ser muy elevado y cuya fuente de financiación no se determina en el proyecto de ley. El no asignar estas fuentes de financiación, puede llevar a que el registro de la agenda pública no sea más que un instrumento simbólico que no arrojará resultados positivos en la lucha contra la corrupción.

Por otra parte, la existencia de los registros regulados –en caso de que sea posible ponerlo en marcha– no garantiza tampoco ni la veracidad de la información, ni el uso correcto que de ella se pueda hacer. Pero se pierde de vista, además, que en caso de lograrse la implementación del mecanismo, a éste tiene que dársele una finalidad explícita, como puede ser la de servir de información a las autoridades de control o judiciales en la determinación de responsabilidades, evento en el cual podrían tener poca capacidad demostrativa respecto de actos de corrupción, y podrían generar trámites judiciales adicionales dentro del proceso de investigación, porque se tendría que solicitar, a través de una audiencia ante el juez de control de garantías, la búsqueda en la base de datos correspondientes que puede no arrojar en concreto el tema de las conversaciones sostenidas.

Más allá de las dificultades técnicas, se encuentra la posible inconstitucionalidad de la medida, en tanto que significa una velada intromisión en la vida privada de los servidores públicos que deben proporcionar la información, en razón de que al registro deben ir todas las reuniones y audiencias dentro y fuera del despacho oficial, sin importar que estas tengan relación con las funciones públicas desempeñadas, de manera que el Estado estaría en capacidad de conocer, sin justificación alguna, actos propios de la vida personal de sus servidores.

Otro motivo de inconstitucionalidad se observa en la norma propuesta, en tanto que su inciso final dispone que "el no reportar las gestiones adelantadas (para el caso de los miembros de las corporaciones de elección popular), será una causal inmediata de pérdida de investidura" –negritas agregadas–, con lo que se sugiere la posibilidad de aplicar la medida disciplinaria sin el adelantamiento previo del proceso correspondiente, es decir, se torna en una sanción *ipso facto*, prohibida por el artículo 29 de la Constitución Política.

En efecto, se anuncia la adopción de las medidas, pero no se desarrollan los presupuestos de cada una de las normas, partiendo del supuesto de que la justificación general del proyecto las sustenta adecuadamente. No obstante, dentro de los argumentos de la exposición de motivos no se encuentran, por ejemplo, razones por las cuales se debe considerar adecuada una sanción social como la contenida en el numeral b del artículo 9 del proyecto, según la cual las personas condenadas por los delitos objeto de la ley "deberán hacer trabajo social en actividades con visibilidad pública, portando prendas de vestir que digan Trabajo por ser corrupto".

Tampoco se encuentran en la exposición de motivos razones que sustenten la propuesta de crear ciertos mecanismos de control (v. gr. la agenda de las entidades públicas) ni los costos que su implementación demanda, si los mecanismos de control vigentes están arrojando resultados positivos o negativos y cuál el motivo de proponer su reforma, todo lo cual se traduce en el hecho de que la iniciativa legislativa carece de un correcto fundamento empírico.

b. Los problemas que surgen de la regulación propuesta

(i) Sobre la agenda de las entidades del Estado

El Consejo Superior de Política Criminal considera inconveniente una propuesta como la contenida en el artículo 2 del proyecto denominado "Registro de agenda pública de las entidades del Estado (RAP)", por las razones que se expondrán a continuación.

La primera, al proyecto no se acompaña un estudio sobre las capacidades técnicas y financieras del Estado para la implementación de un registro de la magnitud del que se pretende crear, ni se establecen mecanismos adecuados para la incorporación de la información en el registro.

En efecto, el registro de agenda pública deberá contener información proveniente de todo servidor público de los niveles directivo, asesor o profesional, cubriendo así una parte importante de la población de servidores públicos, que no ha sido cuantificada en el proyecto de ley y, por consiguiente, que desconoce cuántos registros se pueden generar al exigir que todos quienes se hallen en esos sectores del empleo público, brinden la información requerida.

Además del factor poblacional, la norma exige que se registre la información sobre las audiencias o reuniones que celebren los servidores públicos mencionados, con lo cual se incrementa el número de datos a recoger, que puede crecer exponencialmente al exigir que los datos registrados sean los relacionados con

Finalmente respecto de esta agenda, se advierte una posible inconstitucionalidad de la norma, en tanto que obligaría a todos los servidores públicos a registrar sus diversas reuniones, con propósitos de investigación disciplinaria y penal, de manera que invade las competencias propias de las autoridades judiciales que tienen un control disciplinario propio y, en los casos de los Magistrados de las altas cortes, tiene fuero especial de juzgamiento. Una agenda controlada por organismos que no tiene competencia judicial o disciplinaria, implicaría la relativización del principio de independencia de la rama judicial.

(ii) Sobre el plazo para pagar los compromisos del Estado

Según el artículo 3° del proyecto, "recibidos los recursos para pagar compromisos del Estado, los pagos deberán ser efectuados dentro de los 5 días hábiles siguientes a la recepción del recurso". Esta disposición parecería ser adecuada en función de la atención oportuna de las obligaciones que adquiere el Estado y la evitación del pago de intereses y otras cargas presupuestales, así como para evitar demoras que pueden generar condiciones propicias a la corrupción, como podría ser el ofrecimiento de dádivas a cambio del giro oportuno de los dineros debidos.

No obstante, el Consejo Superior de Política Criminal llama la atención sobre el efecto perverso que puede tener una norma como la comentada, en razón de que, so pretexto del plazo regulado, se pueden girar recursos del presupuesto nacional sin la previa verificación de la legalidad de los documentos que sirven de base para el pago de la obligación.

(iii) Sobre las sanciones sociales por actos de corrupción

Las sanciones sociales por actos de corrupción que se contemplan en el proyecto son de variada índole, desde la imposibilidad de ejercer labores de docencia "o de cualquier índole académica" –en instituciones públicas o privadas– hasta la obligación de desempeñar actividades de trabajo social con un uniforme que lleve inscrita la frase "Trabajo por ser corrupto".

El primer tipo de sanciones –prohibición de labores académicas– constituye una carga exagerada para los condenados por los delitos previstos en el proyecto, en razón de que no existe una correspondencia entre las labores académicas y los actos de corrupción, por lo que se puede concluir que lo que se pretende con la sanción es eliminar la posibilidad de que a través de la docencia y otras actividades en los centros de educación se transmitan contenidos que se consideran inadecuados para el correcto funcionamiento del Estado.



Este punto de partida implica, además, negar el reconocimiento de las funciones que corresponden a la pena, porque se estaría extendiendo una sanción a un tiempo posterior a su ejecución, sin consideración a la función resocializadora de la sanción, ni a la función retributiva, en tanto que la pena impuesta en el tipo penal correspondiente ha sido considerada por el legislador como pena suficiente para el delito cometido.

Por lo demás, penas como la de trabajar con una frase alusiva a los motivos de la pena, es regresar a épocas superadas por las sociedades democráticas y vulnerar la dignidad humana. El letrero "Trabajo por corrupto", en efecto, es equivalente a la exhibición en la piqueta pública y va en desmedro del principio de dignidad humana porque más allá de la información que transmite, invisibiliza a quien lo porta como un ser humano y lo coloca en la calidad de una cosa que sirve para excarmentar a los demás miembros de la comunidad sobre los riesgos que tiene el cometer actos de corrupción.

A este propósito, se recuerda la sentencia C-061 de 2008, en la que la Corte Constitucional analizó la medida de publicar la identidad de los agresores sexuales contra menores de edad, la que se declaró contraria a la Constitución, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

Pero, en el otro extremo, si se previera que la divulgación ha de hacerse al ser encarcelado, se estaría desconociendo el nominal efecto de reinserción social, rehabilitación o resocialización que se le atribuye a la pena como una de sus funciones inherentes, idóticamente justificadora especialmente de la privación de la libertad.

6.4. Para tratar de establecer una relación entre el beneficio obtenido y la afectación o perjuicio que se causa contra otros bienes jurídicos, ha quedado constada la alta indeterminación del beneficio que este mecanismo de difusión de la condena puede generar, por la carencia de estudios que lo dirijan fundamentado, lo cual, por ahora, coloca en un plano paramente especulativo evaluar la relación costo-beneficio que al respecto pudiera plantearse y, a partir de allí, deducir si se está quebrantando la proporcionalidad. Empero, si existe en este caso una percepción mucho más amplia sobre el gravamen o afectación que para la persona condenada y también para su familia, especialmente en comunidades menores, implica la difusión adicionalmente estigmatizadora de la identificación pública cuya exigibilidad se discute, razón por la cual se estima procedente discutir, en forma breve, en relación con tales afectaciones.

De manera general, es evidente que aquellas personas condenadas cuya identidad se difunda sufrirán por ello una innecesaria afectación adicional: si además de ser sentenciado, o en lugar de él, quienes observan la divulgación conocen a su familia, los naturales sentimientos negativos que una noticia de este tipo despierta podrían extenderse contra personas que no solo no son culpables de la depravación que se informa, sino que seguramente la desagrueban o alguno (a) (s) de ellos la han padecido, y vienen a sufrir adicional vergüenza, burlas y otras aflicciones por la que no han hecho. Aún más, se exponen a eventuales agresiones, verbales o de hecho, por parte de quienes conozcan y sepan dónde encontrar familiares del condenado.

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co



(iv) De los incentivos por la denuncia de actos de corrupción

Se prevé en el proyecto, también, la remuneración o recompensa a las personas naturales y jurídicas que denuncien actos de corrupción. Frente a esta norma, el Consejo Superior de Política Criminal llama la atención para la búsqueda de mecanismos que fortalezcan la cultura de la legalidad y el compromiso ciudadano con el cuidado de los bienes públicos, en lugar de acudir al fácil mecanismo de la recompensa para la denuncia de los actos de corrupción, que puede generar un incremento en las denuncias falsas de estos actos con el objetivo de obtener la remuneración, máxime si, como ocurre en el proyecto, no se establece consecuencia alguna a quienes, sin motivo, informen a las autoridades sobre hechos que en realidad no configuran actos de corrupción.

Por lo demás, es necesario evaluar la posibilidad de ofrecer y pagar recompensas a los denunciantes, porque a través de este medio se podría generar un nuevo foco de corrupción, en particular si se ampara como debería hacerse con el anonimato al denunciante.

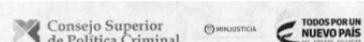
(v) Sobre los beneficios y mecanismos sustitutivos

En este proyecto, como en otros, se contempla la posibilidad de reducir las garantías judiciales (establece, por ejemplo, la prisión preventiva como única medida procedente en determinados delitos) e impedir el otorgamiento de medidas alternativas al cumplimiento de la pena (suspensión condicional de la ejecución de la pena o libertad condicional) para los procesados o condenados por delitos que constituyan actos de corrupción. El Consejo Superior de Política Criminal no está de acuerdo con estas restricciones reguladas de manera general, sin tener en consideración la gravedad de la conducta (no el tipo penal) ni las condiciones particulares del autor del delito, porque entrañan la negación de los principios de inocencia, proporcionalidad de la pena, individualización de la sanción y derecho penal de acto, modificando así, soterradamente, la estructura del derecho penal colombiano.

En efecto, si bien el legislador goza de libertad de configuración de las medidas que disponga, ella tiene que limitarse en función de los contenidos constitucionales, de forma que prevenga como única medida preventiva la detención cautelar, limita el principio de presunción de inocencia y traslada a la prisión provisional los efectos que debe cumplir la pena en un estado social y democrático de derecho.

Por su parte, eliminar la posibilidad de conceder la suspensión de la ejecución de la pena o la libertad condicional, va en contra de la graduación de la pena a las condiciones particulares de la particular forma de delincuencia o a las condiciones

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co



probablemente algunos en el rango de minoridad que teóricamente se quiere proteger. La violencia podría ser también exacerbada contra el mismo individuo, como con frecuencia sucede en los propios centros de reclusión contra quienes son etiquetados como violadores de niños, o en otros lugares si se encuentran en libertad, posibilidad por cierto remota, dada la severidad de las sanciones que ha previsto el legislador para esta clase de delitos, complementada con la exclusión de beneficios y mecanismos sustitutivos o alternativos.

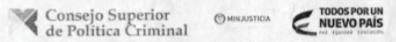
En conclusión, imponer sanciones que estigmaticen al condenado, cualquiera que sea la justificación que se pretenda dar, es abiertamente lesivo del principio de dignidad humana y, por consiguiente, contrario al texto constitucional.

(iii) Sobre la prioridad en la investigación

El artículo 10 del proyecto establece que "Dentro de las investigaciones en curso en los entes de control, tendrán prioridad las investigaciones por corrupción". Esta norma está dirigida a los entes de control, es decir, exclusivamente a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación. Respecto de la primera, no habría objeción para apoyar esta regulación legal de dar prioridad a las investigaciones que se relacionen con actos de corrupción y, por el contrario, sería una medida adecuada no solamente porque permitiría que en la Contraloría se adelanten las investigaciones con mayor agilidad y, por lo tanto, con mayores oportunidades para recuperar el dinero público, sino porque en esas investigaciones se pueden descubrir elementos de prueba que pueden servir a la investigación judicial del hecho.

La medida, empero, no es igualmente aconsejable para las investigaciones que adelanta la Procuraduría General de la Nación, en razón de que en esa entidad se tramitan asuntos de mayor trascendencia y que tienen, a su turno, prevista una norma de prioridad tales como las conductas de los servidores públicos que afecten los derechos de las niñas, niños y adolescentes, las investigaciones por graves violaciones a los derechos humanos, y comportamientos de servidores públicos que configuren crímenes de lesa humanidad. Regular, entonces, la prioridad de las investigaciones por corrupción en la ley que se propone, desplazaría la prioridad ya establecida en razón del principio según el cual la ley posterior rige sobre la ley anterior, con el consecuente debilitamiento de los derechos de las víctimas de las conductas enjuiciadas.

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co



específicas del autor del hecho, y niega la función resocializadora de la sanción penal que, a través del sistema progresivo, debe permitir la libertad anticipada de quienes comporten avances comprobados en el tratamiento penitenciario.

IV. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal, atendidas las consideraciones anteriores, emite concepto desfavorable a la iniciativa legislativa bajo estudio, por contener normas contrarias a la Constitución Política de Colombia y porque las subsistentes presentan serios defectos de configuración que impedirían el adecuado funcionamiento de las instituciones propuestas, o pueden generar nuevas dificultades en la lucha contra la corrupción.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Marcela Abadía Cuhillos
Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

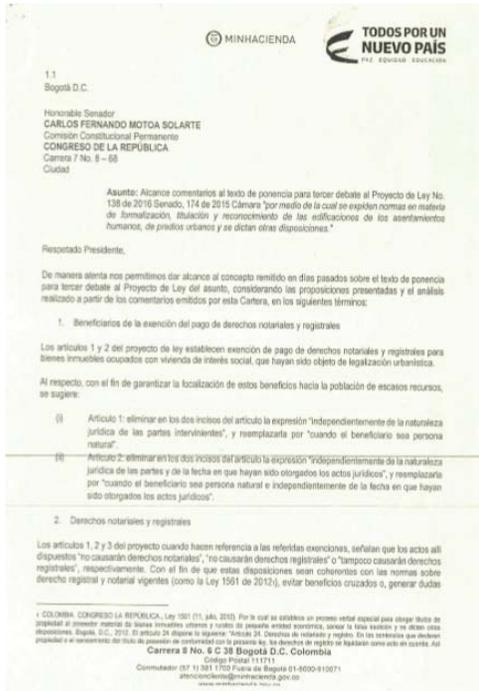
Bogotá, Dirección de Política Criminal, MJD
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono [57] (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Anexo número 5. Cometarios al texto de potencia para tercer debate al Proyecto de ley número 138 de 2016 Senado, 174 de 2015 Cámara, por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

Firmado **Mauricio Cárdenas Santamaría** - Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Anexo N° 5



“Los originales de la presente *Gaceta* reposan en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado para su consulta”.

Siendo las 12:04 a. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 16 de mayo de 2017, a partir de las 10:00 a. m., en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional.

- PRESIDENTE,
CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
- VICEPRESIDENTE,
ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
- SECRETARIO GENERAL,
GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

en la aplicación de las normas, se sugiere modificar dichas expresiones por "se liquidarán como actos sin cuantía".

3. Autonomía de las entidades territoriales
Llamamos la atención sobre la asesoría en procesos judiciales de que trata el artículo 6 y sobre la expedición gratuita del boletín de nomenclatura referido en el artículo 10, pues son asuntos relacionados con la autonomía de las entidades territoriales.

Al respecto, la Constitución Política establece (i) en el artículo 287, que las entidades territoriales gozan de autonomía en la administración de sus recursos y en el establecimiento de los tributos necesarios para el ejercicio de sus funciones y; (ii) en el artículo 294, que "Ninguna ley podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales". Asimismo, la Corte Constitucional ha reiterado que:

(...) una de las limitaciones del Congreso de la República en materia tributaria es la prohibición de establecer exenciones y tratamientos preferenciales sobre tributos de propiedad de las entidades territoriales.

En atención a lo expuesto, se considera necesario revisar la pertinencia de los artículos 6 y 10, y en concreto, se sugiere eliminar la gradación referida en el artículo 10.

4. Unidad de materia
El artículo 11 dispone que los beneficiarios de subsidios familiares de vivienda, podrán transferir derechos reales o arrendar la vivienda adquirida, mejorada o construida total o parcialmente, bajo el cumplimiento de dos requisitos allí establecidos.

Al respecto, encuentra este Ministerio que el artículo no guarda unidad de materia con el contenido del proyecto de ley, pues éste último pretende que en los municipios donde se haya adoptado la política pública de legalización de asentamientos humanos, se otorguen beneficios notariales, de registro y catastrales, para adelantar el reconocimiento de las edificaciones de los barrios legalizados, lo cual le permitirá al propietario aplicar a los programas de mejoramiento de vivienda, tener acceso a créditos o enajenar la vivienda, generando de esta manera estabilidad y progreso para las familias.

En este caso, el artículo 11 está regulando las restricciones que se imponen a los beneficiarios de subsidios familiares de vivienda, lo cual excede el objeto del proyecto en revisión. Por lo tanto, se sugiere su eliminación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 158 de la Constitución Política.

5. Normas de contratación estatal
El artículo 12 del proyecto permite a las entidades públicas la enajenación directa de bienes fiscales, sin sujeción al estatuto de contratación estatal, siempre y cuando exista una ocupación legal sobre el mismo y dicha ocupación se presente con anterioridad al 30 de noviembre de 2001, entre otros requisitos.