CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley número 188 de 2018 Cámara "*por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.*"

Proyecto de Ley número 188 De 2018 Cámara "por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014	
Autores	Ministerio del Interior
Fecha de Presentación	Octubre 02 de 2018
Estado	Pendiente de primer debate
Referencia	Concepto 30.2018

A continuación el Consejo Superior de Política Criminal expone sus consideraciones y observaciones, y emite concepto, en relación con el Proyecto de Ley número 188 De 2018 Cámara "por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014".

1. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley

El objeto del proyecto de ley es prorrogar la vigencia de varias normas contenidas en la Ley 418 de 1997, así como sus modificaciones, las cuales tienen por objeto "dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia". Además, el proyecto de ley busca agregar normas a ese cuerpo normativo en relación con diversos temas asociados a la criminalidad.

Para su desarrollo, el proyecto consta de nueve (9) artículos, incluido el de su vigencia. Así:

- El artículo 1º prorroga las normas más importantes de las leyes 418 de 1997, 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, con el objetivo de permitir al Gobierno Nacional tener herramientas para la obtención y mantenimiento de la paz, incluyendo aquellas dirigidas a facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley para su desmovilización.

- El Artículo 2º modifica el artículo 6 de la Ley 418, permitiendo que el Consejo de Seguridad Nacional pueda declarar zonas estratégicas de intervención integral en regiones afectadas por la criminalidad. Dichos planes tienen una duración de 5 años.

- El Artículo 3º modifica parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 418. Esta modificación permite que la calificación de Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley la efectúe el Consejo de Seguridad Nacional. Además, establece que ese Consejo realice la calificación de Grupos Delictivos Transnacionales, conforme a la Ley 1908 de 2018.

- El Artículo 4º crea un artículo nuevo a la Ley 418, pero sin darle una nomenclatura o un nomen iuris. Según esta propuesta, el Consejo de Seguridad Nacional establecerá las condiciones necesarias para adelantar diálogos conducentes a lograr acuerdos para la desmovilización, desarme y reintegración de un Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley. Adicionalmente, establece la obligación, para estos grupos, de demostrar su voluntad de paz con actos inequívocos si se pretende iniciar un diálogo.

- El Artículo 5º, igualmente crea un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, sin darle una nomenclatura. Esta norma crea el Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo, la cual es una instancia para desmantelar redes de finanzas ilícitas, compuesto por la Fuerza Pública, los organismos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia, la Fiscalía General de la Nación y las autoridades judiciales, en el marco de sus competencias. La Secretaría Técnica del Centro será ejercida por la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

- El Artículo 6º adiciona, una vez más, un artículo a la Ley 418 sin darle una nomenclatura. Este artículo crea el empadronamiento de armas a través del

Registro Nacional de Identificación Balística a cargo del Ministerio de Defensa Nacional.

- El Artículo 7º, también crea un artículo nuevo a la ley 418 de 1997, sin otorgarle una nomenclatura. Esta norma permite que el Gobierno reglamente todo lo relacionado con inhibidores de señal para evitar la comsión de delitos.

- Los Artículos restantes adicionan un nuevo título: "Del Fondo para la Construcción de la Legalidad y Equidad de los Territorios". Es un fondo cuenta que tiene por objeto financiar las actividades de intervención integral del Estado en los territorios que se establezcan como de alto interés para la seguridad nacional, por parte del Consejo de Seguridad. Este fondo tiene como funciones ejecutar, financiar y desarrollar los planes, programas y estrategias dirigidos a la creación de condiciones para promover la transformación social de los territorios más afectados por la criminalidad y la violencia.

2. Observaciones Político Criminales al Proyecto de Ley bajo examen

El primer punto que debe mencionarse sobre este proyecto, es que la exposición de motivos es prácticamente inexistente, lo que no permite un adecuado análisis de las razones político criminales que fundamentan las diferentes propuestas contenidas en el texto. Si bien es cierto que se hace una corta reflexión sobre la Ley 418 de 1997, y la necesidad de su prórroga, no existe mención alguna sobre los nuevos artículos que contiene el proyecto y que implican modificación de dicha norma.

Cabe destacar que el Consejo Superior de Política Criminal, en reiterados pronunciamientos ha señalado que en las exposiciones de motivos de los proyectos de ley o de actos legislativos, debe presentarse un diagnóstico sobre el problema que se pretende regular o dar respuesta con la nueva ley, así como indicar por qué las medidas propuestas son las más adecuadas, junto a los posibles efectos que genera la iniciativa.

En segundo lugar, debe llamarse la atención sobre algunos problemas generalizados de técnica legislativa, en particular, en lo que respecta a la falta de nomenclatura de los artículos denominados “nuevos”, en donde no se menciona cual sería el Capítulo o Título en que serían ubicados en la Ley 418 de 1997, aspecto

que resulta indispensable para analizar si guarda coherencia con la sistemática del articulado.

En tercer lugar, analizando la reforma que se propone, encontramos lo siguiente:

Frente al artículo 1º no se tiene ninguna observación. El Consejo Superior de Política Criminal entiende que estas disposiciones son necesarias y útiles para la obtención de la paz y la estabilidad de los territorios.

De igual forma, la posibilidad de que el Consejo de Seguridad Nacional declare zonas estratégicas de intervención integral en regiones afectadas por la criminalidad, contenida en el artículo 2º, puede contribuir a la coordinación de las diversas autoridades para canalizar sus esfuerzos en aquellas zonas que han sido golpeadas por la violencia. Este enfoque es idóneo al momento de atacar las causas sociales de la criminalidad y no solo sus consecuencias.

Frente al artículo 3º, debe mencionarse que existe una desarticulación con la modificación propuesta por el proyecto y la Ley 1908 de 2018, específicamente en lo que se refiera a la mención que se hace de los “grupos delictivos transnacionales”. En efecto, este tipo de grupos no existen en la mencionada Ley 1908, sino que, por el contrario, el marco de esa norma se circunscribe a los Grupos Delictivos Organizados y los Grupos Armados Organizados, tal como lo expresa el artículo 2:

> **ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:
>
> **Grupos Armados Organizados (GAO):** Aquellos que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.
> Para identificar si se está frente a un Grupo Armado Organizado se tendrán en cuenta los siguientes elementos concurrentes:
> - Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado; la población civil; bienes civiles, o contra otros grupos armados.
> - Que tenga la capacidad de generar un nivel de violencia armada que supere el de los disturbios y tensiones internas.
> - Que tenga una organización y un mando que ejerza liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional.
>
> **Grupo Delictivo Organizado (GDO):** El grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno

> o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.
> Los delitos cometidos por estos grupos no necesariamente tendrán que ser de carácter transnacional sino que abarcarán también aquellos delitos que se encuentren tipificados en el Código Penal Colombiano.
>
> **PARÁGRAFO.** En todo caso, para establecer si se trata de un Grupo Armado Organizado, será necesaria la calificación previa del Consejo de Seguridad Nacional.

Como puede observarse, los GAO, que también son definidos como tales por el Consejo de Seguridad Nacional, tienen prácticamente las mismas características de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley definidos por el parágrafo del artículo 8 de la Ley 418 de 1997:

> **PARÁGRAFO 1o.** De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

Así las cosas, y para evitar confusiones, se recomienda unificar estos dos conceptos y eliminar la mención de los Grupos Delictivos Transnacionales, los cuales no están contenida en la Ley 1908 de 2018.

Respecto al Artículo 5º, el cual crea el Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo, si bien es claro el propósito de la norma, no resulta posible determinar la necesidad de un nuevo estadio de coordinación para este tema, ni porqué los ya existentes resultan insuficientes. Debe recordarse que este tipo de propuestas deben ir acompañadas de evidencia empírica que justifique su adopción.

A propósito, el Consejo Superior de Política Criminal ha señalado que las decisiones legislativas requieren advertir las condiciones necesarias para el funcionamiento de las nuevas medidas o estrategias que modifican las instancias de política criminal. En este sentido, se recomienda, no crear nuevos escenarios de articulación y coordinación, más aún, cuando se carezca de suficiente evidencia que acredite la necesidad de su creación y la falta de competencia de las ya existentes.

Lo propio se puede decir de los artículos 6º y 7º, los cuales crean el Registro Nacional de Identificación Balística y permite al Gobierno nacional reglamentar todo lo relacionado con bloqueadores de señal, respectivamente. Pero, además de la falta de justificación de estas normas en la exposición de motivos, surgen dos posibles problemas adicionales: en primer lugar, debe examinarse la unidad de materia de estos artículos con la teleología del proyecto y de las normas ya existentes y, en segundo lugar, específicamente sobre el tema de bloqueadores de señal, resulta ser una norma totalmente abierta e indefinida, que no permite identificar cuál sería el marco de acción del Gobierno Nacional en este punto, lo que podría afectar la constitucionalidad del proyecto.

3. Conclusión

Sin desconocer la importancia que tiene la norma propuesta en materia de facultades para el Gobierno Nacional, es importante señalar que los artículos nuevos que se proponen, estrictamente los que fueron estudiados por el Consejo Superior de Política Criminal, carecen de los mínimos requeridos para su discusión legislativa y entrada en vigencia, como es una exposición de motivos que se refiera a la necesidad de la reforma, técnica legislativa y unidad de materia, razón que impide emitir concepto positivo frente a los mismos.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Leonardo Calvete Merchán
Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal