

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio al proyecto de Ley número 119 de 2017 “Por la cual se dictan se dictan disposiciones para el sometimiento y acogimiento a la justicia de miembros de organizaciones criminales, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la seguridad y la convivencia en los territorios”

Proyecto de Ley número 119 de 2017 “Por la cual se dictan se dictan disposiciones para el sometimiento y acogimiento a la justicia de miembros de organizaciones criminales, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la seguridad y la convivencia en los territorios”	
Autores	Paola Holguín Moreno
Fecha de Presentación	Septiembre 12 de 2017
Estado	A espera de primer debate
Referencia	Concepto 11.2018

1

El día martes 8 de noviembre de 2017, el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal examinó el Proyecto de Ley 119 de 2017 Senado “Por la cual se dictan se dictan disposiciones para el sometimiento y acogimiento a la justicia de miembros de organizaciones criminales, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la seguridad y la convivencia en los territorios”.

Una vez revisadas las consideraciones por parte del Consejo Superior de Política Criminal, se aprueba el presente concepto.

1. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley

De acuerdo con la exposición de motivos, se busca el sometimiento a la justicia de los miembros de Grupos Armados Organizados (GAO) (Tipo A) y Bandas de Delincuencia Organizada (Tipo B), donde se encuentran, entre otras, las Organizaciones Delincuenciales Integradas al Narcotráfico (ODIN), garantizando a las víctimas los principios de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.

Conforme el artículo 1 del proyecto, se pretende promover *el sometimiento y acogimiento a la justicia de miembros de organizaciones criminales, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición.*

El texto del Proyecto de Ley está compuesto por 7 capítulos cuarenta y dos (42) artículos, incluido el de vigencia, así:

- El Capítulo I, habla de principios y definiciones entre los artículos 1 a 9, en donde se encuentra el objeto de la ley, se define Organización criminal, se regula el ámbito de la ley, su interpretación y aplicación normativa, se define lo que se entiende por sometimiento y acogimiento; así como que se establece que serán consideradas como víctimas aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos como consecuencia de las conductas ilícitas perpetradas por personas pertenecientes a la organización criminal. Igualmente están los artículos de verdad, justicia, reparación y la garantía de no repetición, la favorabilidad, las garantías procesales del debido proceso y del derecho a la defensa y los efectos de cosa juzgada material.
- El Capítulo II, artículos 10 al 13, establece el procedimiento para el sometimiento y acogimiento de las organizaciones criminales, define el acercamiento colectivo y la judicialización individual.
- El Capítulo III, desarrolla toda la Fase Primera - Acercamientos Colectivos en los artículos 14 a 19 y trae las condiciones para el sometimiento individual.
- En el Capítulo IV se trae la Fase Segunda – Judicialización Individual, artículos 20 al 32, en donde se destaca la norma que trae las penas alternativas que le serán impuestas a los miembros de las organizaciones criminales que hayan decidido someterse a la ley.
- El Capítulo V, artículo 33, legisla sobre la Fase Tercera – Otorgamiento de Beneficios para la Resocialización.
- El Capítulo VI, trae las acciones de reparación en el artículo 34.
- El Capítulo VII, artículos 35 a 42, son las reglas comunes a los capítulos anteriores, en donde está la participación de las víctimas, suspensión de los órdenes de captura, el régimen de transición para los incidentes de reparación integral que se hubieren iniciado antes de la entrada en vigencia de la ley, la interrupción de la prescripción de la acción penal, la obligación de reparar los daños materiales y morales causados, el artículo 40 da un término máximo de 18 meses, a partir de la vigencia de la ley, para que las

organizaciones criminales presenten su solicitud de sometimiento individual o colectiva, el artículo 41 pretende que la reincidencia en un delito doloso reactive automáticamente la pena original de los delitos cometidos y finalmente la vigencia y derogatoria.

2. Observaciones Político-Criminales al Proyecto de Ley bajo examen

En términos generales, el Consejo Superior de Política Criminal advierte que el Proyecto de Ley bajo estudio es inconveniente y emite concepto negativo, conforme los siguientes presupuestos:

2.1. Sobre el curso de un proyecto de ley sobre la misma materia

En primer lugar, es fundamental poner de presente que, en sesión extraordinaria del 18 de octubre de 2017, siguiendo la Directiva Presidencial No. 004 de 2016, se sometió a discusión el proyecto de ley *“Por medio de la cual se crean instrumentos para fortalecer la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para la sujeción a la justicia de las mismas”*, fruto de lo cual se emitió el concepto No. 36 de 2017, en el cual el Consejo Superior de Política Criminal:

“...reconoce la importancia del proyecto de ley que busca adecuar los procedimientos de investigación y judicialización frente a delitos cometidos por organizaciones criminales, en la medida en la que en algunos eventos las normas actuales del procedimiento penal resultan insuficientes, en particular en lo que hace a la judicialización de un gran número de sujetos que pretenden abandonar la actividad delictiva y acogerse a la administración de justicia de forma conjunta.

La finalidad de garantizar la desarticulación de grupos armados organizados por medio de los instrumentos ordinarios de sujeción a la administración de justicia, así como el fortalecimiento del sistema de normas y mecanismos procesales de investigación, que permita a los fiscales, jueces y servidores con función de policía judicial, enfrentar oportuna y eficazmente estas organizaciones, sin que se acuda al reconocimiento político o a la aplicación de mecanismos de justicia transicional, son virtudes del proyecto que permitirá fortalecer la legitimidad del Estado.

El proyecto de ley responde, de igual manera, a lo pactado en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP, concretamente a lo dispuesto en el punto tres, que aborda el “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas”, en el que se pactaron

Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.

En este orden de ideas, el Consejo considera que la iniciativa para fortalecer la investigación y judicialización de organizaciones criminales y adoptar medidas para su sujeción a la justicia atiende al cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final y a los fines del estado social de derecho de preservar las condiciones necesarias para la convivencia pacífica y el goce de los derechos y libertades de los habitantes del territorio nacional, por lo que el proyecto de ley resulta legítimo y amparado por los principios y normas constitucionales.”

Y, en consecuencia, concluyó que la propuesta de ley bajo examen es conveniente y se encuentra ajustada a la política criminal del Estado colombiano, en el marco de la justicia ordinaria, siendo esta de igual forma coherente y apegada a la Constitución. Debe mencionarse que el proyecto de ley objeto de dicho concepto se radicó bajo el procedimiento legislativo especial, *fast track*, y que una vez, vencidos los términos para el trámite correspondiente, el Gobierno Nacional volvió a radicar el articulado a través del proyecto de ley número 198 de 2018 Senado.

4

De esta manera, es claro que el Consejo Superior de Política Criminal ya emitió concepto favorable a un proyecto de ley de iniciativa del Ministerio de Justicia y de la Fiscalía General de la Nación, que tiene por objeto *crear mecanismos que permitan fortalecer la investigación de hechos punibles cometidos por organizaciones criminales y judicializar a los miembros de estas organizaciones que manifiesten su voluntad de someterse a la justicia, iniciativa que se desarrolla dentro del marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, y que ya ha iniciado su tránsito legislativo por el Congreso de la República.*

2.2. Consideraciones político-criminales adicionales

Adicional a lo anterior, frente al estudio del articulado y de la exposición de motivos del Proyecto de Ley número 119 de 2017, encuentra el Consejo Superior de Política Criminal inconveniente la iniciativa debido a las siguientes consideraciones:

- El objeto de la ley es demasiado amplio, al igual que también lo es la definición de organización criminal.
- El proyecto no tiene en cuenta, no desarrolla ni garantiza los derechos de las víctimas dentro del proceso que plantea de sometimiento y acogimiento, pues se queda sólo en el tímido enunciado del artículo 35 acerca de que se *publicará la información pertinente para que las víctimas puedan hacer valer sus derechos, sin perjuicio de la participación de las víctimas identificadas en las investigaciones realizadas por la Fiscalía General de la Nación.*
- La iniciativa no tiene un límite temporal para el sometimiento y acogimiento, así como que tampoco establece términos procesales para que se pueda llegar a emitir la sentencia de que habla el artículo 29 en un plazo razonable.
- No se refiere al tema de los menores de edad que pertenecen a las organizaciones criminales; igualmente, no hace mención ni deja claro qué pasaría con el armamento y bienes producto de las actividades criminales.
- El artículo 26, de las penas alternativas, es un planteamiento de justicia transicional, cuando de lo que se trata en el proyecto de ley es de sometimiento y acogimiento en el marco de la justicia ordinaria.
- Esta misma norma trae una desproporcionalidad en las penas, particularmente cuando se refiere a delitos de lesa humanidad, al definir de 2 a 4 años de pena privativa de la libertad, con derecho al subrogado de la suspensión de la ejecución de la pena, a quienes acepten la comisión de una o varias de las conductas referidas a los delitos de concierto para delinquir simple o agravado; fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego o municiones de uso personal y privativo de las Fuerzas Armadas; tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y extorsión; aquellas personas que hayan incurrido conjuntamente en conductas delictivas diferentes a las señaladas previamente la pena de prisión será 4 a 8 años, mientras que para los delitos atroces y/o de lesa humanidad la pena es de 8 a 12 años de prisión. Propuesta que a todas luces resulta una concesión exagerada en el marco de cualquier proceso de justicia ordinaria.

5

En síntesis, el texto del proyecto de ley resulta inviable desde el punto de vista técnico de política criminal, así como que presenta problemas de constitucionalidad, conforme los reparos que de manera general se han hecho.

3. Conclusión

Se concluye por parte del Consejo Superior de Política Criminal emitir concepto negativo al proyecto de ley bajo estudio, pues ya se encuentra en curso otra iniciativa, puesta a consideración del Congreso por parte del Ministerio de Justicia identificada como proyecto de ley 198 de 2017 Senado “*Por medio de la cual se crean instrumentos para fortalecer la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para la sujeción a la justicia de las mismas*”, que cuenta con concepto favorable del Consejo, toda vez que se encontró conveniente y ajustada a la política criminal del Estado colombiano, siendo de igual forma coherente y apegada a la Constitución.

Adicionalmente, en el desarrollo de su articulado, se revelan problemas que la hacen inviable técnicamente desde el punto de vista de política criminal, como lo son: la no garantías para la víctimas y la desproporcionalidad de las penas, al tiempo que presenta reparos en relación con los derechos y garantías que trae la Constitución, lo que hace que el concepto resulte negativo. Se concluye por parte del Consejo Superior de Política Criminal emitir concepto negativo al Proyecto de Ley número 171 de 2017 Senado, pues no cuenta con fundamentos empíricos sólidos, es carente de técnica legislativa y desconoce el principio de proporcionalidad de las penas; adicional a que ya cursa en el Congreso de la República una iniciativa que regula de una mejor manera y con mayores sustentos estas mismas materias y frente a la Cual el Consejo Superior ya se pronunció de manera favorable.

6

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Adolfo Franco Caicedo

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