



José Obdulio Gaviria Vélez
Senador de la República
Centro Democrático

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 014 DE 2019 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE CONDICIONES ESPECIALES PARA ACCEDER AL BENEFICIO DE LA LIBERTAD CONDICIONAL PARA LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS PÚBLICAS"

Bogotá, D.C., 16 de diciembre de 2019

Doctor
Santiago Valencia González
 Presidente Comisión Primera
 H. Senado de la República
 Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate sobre el Proyecto de Ley No. 014 de 2019 Senado "*Por medio de la cual se establecen condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de las fuerzas públicas*"

Cordial Saludo:

Presento informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Honorable Senado de la República, del Proyecto de Ley No. 014 de 2019-Senado- "*Por medio de la cual se establecen condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de las fuerzas públicas*"

I. EL TRÁMITE LEGISLATIVO

El 23 de julio de 2019 se radicó en la Secretaría del Senado el Proyecto de Ley No.014 de 2019 "*Por medio de la cual se establece condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de las fuerzas públicas*" a iniciativa del Honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

El 30 de julio de 2019, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado, designó como ponentes para primer debate del PL, a los Honorables Senadores Ernesto Macías Tovar y Paola Holguín Moreno.

El 13 de agosto de 2019 los Senadores Ernesto Macías Tovar y Paola Holguín Moreno elevaron ante el Presidente de la Comisión Segunda de Senado, solicitud para que estudiara la competencia de la Comisión respecto al trámite y debate del Proyecto de Ley No. 014 de 2019, conforme a lo dispuesto por la Ley 3 de 1992.

El 04 de octubre de 2019 la Secretaría de la Comisión Primera recibió el expediente del Proyecto de Ley No. 014 de 2019.

[Handwritten signature]
 16-12-19
 4:19



José Abdulío Gaviria Vélez
Senador de la República
Centro Democrático

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, mediante Acta MD-08 del 16 de octubre de 2019, designó como ponente para primer debate del PL a la Honorable Senadora María Fernanda Cabal Molina.

El 17 de octubre de 2019, la Secretaría de la Comisión Primera del Senado solicitó concepto previo del Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal en virtud de la Ley 1709 de 2014 reglamentada por el Decreto 2055 de 2014 y lo ordenado por la Sentencia T- 162 de 2015 de la Corte Constitucional.

La Senadora María Fernanda Cabal Molina, el 22 de octubre de 2019, radicó un oficio en el cual solicitó fuera relevada de su condición de ponente del PL.

El 29 de octubre de 2019, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado aceptó la renuncia de la Senadora María Fernanda Cabal y mediante Acta MD-09 me designó como ponente para primer debate del PL.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El PL No.014 de 2019 Senado, propone al Honorable Congreso otorgar un tratamiento penal especial a los miembros de la Fuerza Pública, sustituyendo la pena privativa de la libertad en determinadas circunstancias, cuando se trate de delitos cometidos en desarrollo de operaciones militares u operativos de policía reglados por el Derecho Internacional Humanitario (DIH), con anterioridad al 1 de diciembre de 2016.

III. JUSTIFICACIÓN

Tal como el Autor expone en el Proyecto de Ley, la Fuerza Pública ha actuado dentro del marco constitucional y legal, teniendo como única finalidad la defensa de la soberanía, la independencia, la integralidad del territorio nacional y el orden constitucional. Asimismo, el autor señala enfáticamente que muchos de nuestros militares y policías llevan bastantes años en centros carcelarios, bajo medidas de aseguramiento privativas de la libertad de carácter intra mural.

Pese a reparos que son de público conocimiento respecto al marco normativo del "Acuerdo final de paz", lo que se busca es presentar a consideración del congreso ciertas disposiciones en desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2017, en aras de encontrar un trato acorde y simultáneo respecto a las sanciones y penas que cumplen los miembros de la Fuerza Pública.

El Proyecto de Ley busca que se garantice el denominado tratamiento diferenciado, el cual se caracteriza por ser equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico, que hasta el momento no ha operado plenamente para nuestra Fuerza Pública. Así las cosas, quienes hayan cumplido las tres quintas (3/5) partes de la pena o cinco (5) años de condena efectiva privativa de la libertad, no tendrán necesidad de continuar en un centro de reclusión carcelaria, siempre y cuando sean o hayan sido procesados por conductas punibles cometidas con anterioridad a la firma del "Acuerdo final", exceptuándose los delitos contra la libertad, la integridad y la formación sexuales, secuestro, terrorismo y delitos contra la disciplina, de conformidad con el código penal militar vigente.



José Obdulio Gaviria Vélez
Senador de la República
Centro Democrático

IV. ANÁLISIS DEL PROYECTO

4.1. SOBRE LA FUERZA PÚBLICA EN COLOMBIA

La Constitución consagra en el artículo 216, que la Fuerza Pública se encuentra conformada de la siguiente manera:

"Artículo 216: La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional."

"Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas."

"La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo exigen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo."

A las Fuerzas Militares las integra el Ejército Nacional, la Armada, y la Fuerza Aérea cuya función constitucional consiste en la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.^[2]

El texto constitucional - artículo 218- dispuso que la Policía Nacional se constituye como un cuerpo armado de naturaleza civil, al cual le asiste la función de preservar las condiciones necesarias para el normal desarrollo y ejercicio de los derechos y libertades públicas, asegurando que todos los habitantes convivan en paz.

4.2. SOBRE LA INVESTIGACIÓN Y JUZGAMIENTO A LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA

Según dispone el artículo 221 de la Constitución, las Cortes Marciales o Tribunales Militares tienen plena competencia para investigar y juzgar a los miembros de la Fuerza Pública que se encuentren en servicio activo y se les investigue por conductas punibles cometidas en relación con el mismo.

Respecto a la investigación y juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública por la comisión de delitos en el marco del Derecho Internacional Humanitario, el referido artículo 221 contempla que:

"En la investigación y juzgamiento de las conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública, en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del Derecho Internacional Humanitario, se aplicarán las normas y principios de este. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria y de la Justicia Penal Militar o Policial que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario."



José Obdulio Gaviria Vélez
Senador de la República
Centro Democrático

4.3. SOBRE EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017

El Acto Legislativo 01 de 2017, por medio del cual se estableció una serie de disposiciones transitorias de la Constitución en el marco de "la construcción de una paz estable y duradera", permitió la creación de una justicia transicional. Respecto a los miembros de la Fuerza Pública consagró lo siguiente:

"Capítulo VII

De las normas aplicables a los miembros de la fuerza pública para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera

Artículo transitorio 21. *Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. En virtud del carácter inescindible de la Jurisdicción Especial para la Paz, en relación con los Miembros de la Fuerza Pública que hubieren realizado conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, el tratamiento será simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado y simultáneo.*

En consecuencia, las normas contenidas en este capítulo serán aplicables únicamente a los miembros de la Fuerza Pública respecto de conductas punibles cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, sin perjuicio de la aplicación respecto de ellos de las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores, siempre que no sean contrarias a la naturaleza de las contenidas en este capítulo"

A su turno, la Corte Constitucional -**Sentencia C-674 de 2017** en el marco del control automático y único de constitucionalidad previsto para los actos legislativos que fueron tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz-, estudió el Acto Legislativo 01 de 2017, y en lo pertinente al tratamiento diferenciado para los miembros de la Fuerza Pública señaló que:

"El propio Acuerdo Final prevé la existencia de un tratamiento diferenciado para los agentes del Estado, que, en el contexto de lo pactado, se enfoca primordialmente en los miembros de la Fuerza Pública. Por ende, en la medida en que el Acto Legislativo facilita la concreción de una medida adoptada por las partes, la Corte entiende que se cumple con el criterio de conexidad material, y más aún, se satisface el criterio de conexidad teleológica, cuando se advierte que esa regulación se dirige a propender por el de cierre definitivo del conflicto, al incluir dentro de los beneficios de esta justicia especial, no sólo a los miembros de los grupos armados al margen de la ley, sino también a aquellos que, desde el Estado, tenían a su cargo la defensa del orden constitucional."

Sumado a lo anterior, resulta pertinente citar la intervención efectuada por la **Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares (ACORE)** en el marco de la demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1922 de 2018 "Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz"; y el artículo 502 de la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal".

"Las Fuerzas Militares y de Policía, son organizaciones legalmente constituidas con fines de orden constitucional, encargadas de proteger la vida, honra y bienes de quienes se encuentren en el territorio de Colombia por lo que lo que busca la norma es que no se comparen las fuerzas militares con los grupos al margen de la ley, los cuales tenían planes criminales reales y permeados por el narcotráfico. Del mismo modo,

José Obdulio Gaviria Vélez
Senador de la República
Centro Democrático

añadió que, aunque los integrantes de la Fuerza Pública concurrirán a la JEP, si en la investigación se determina que la institución contaba con un plan criminal, se comete una equivocación que acabaría con una de las instituciones más importantes del país.

Adicional a ello, manifestó que la institución castrense y policial no tienen una creación, ni función de organización criminal, y es aquí justamente en uno de los aspectos más importantes del acto legislativo 01 de 2017, donde se debe tener en cuenta en tratamiento diferenciado, en el entendido de que se prometió que las fuerzas militares no serían comparadas con las FARC."[3]

En conclusión, en el ordenamiento existen suficientes razones de mérito para otorgar un tratamiento penal especial a los miembros de la Fuerza Pública.

V. PLEIGO DE MODIFICACIONES

Propongo los siguientes ajustes respecto al texto original del Proyecto de Ley:

-El primero, se propone modificar el artículo 1, señalando que se otorgará es un tratamiento penal especial.

-El segundo, se propone modificar el artículo 2, enlistando los requisitos que debe cumplir el miembro de la Fuerza Pública que se encuentre condenado y que aspire al beneficio de la libertad condicional.

<p>Texto original - Proyecto de Ley No. 14 de 2019 Senado</p> <p>"Por medio de la cual se establece condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de las Fuerzas Públicas"</p>	<p>Texto propuesto - Proyecto de Ley No. 14 de 2019 Senado</p> <p>"Por medio de la cual se establece condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de la Fuerza Pública"</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. Otorgar un tratamiento exclusivo a los miembros de las Fuerzas Públicas, sustituyendo la pena privativa de la libertad, adoptando un tratamiento penal especial cuando se trate de delitos cometidos con anterioridad al 1 de diciembre de 2016, para quienes cometan crímenes en desarrollo de operaciones militares u operativos de policía reglado por el DIH.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. Otorgar un tratamiento penal especial a los miembros de la Fuerza Pública, sustituyendo la pena privativa de la libertad, cuando se trate de delitos cometidos con anterioridad al 1 de diciembre de 2016, en desarrollo de operaciones militares u operativos de policía reglado por el DIH.</p>
<p>Artículo 2°. El juez podrá conceder la libertad condicional al condenado a pena privativa de la libertad, para delitos cometidos hasta el 1re de Diciembre de 2016, previa valoración de la gravedad de la conducta punible, cuando haya cumplido las tres quintas partes de la pena o cuando haya cumplido 5 años de condena efectiva privativa de la libertad, y su buena conducta durante el tratamiento penitenciario en el centro de</p>	<p>Artículo 2°. El juez <u>competente</u> concederá la libertad condicional <u>al miembro de la Fuerza Pública</u> condenado a pena privativa de la libertad, cuando se cumplan con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Que la persona</u> haya cumplido las tres quintas (3/5) partes de la pena o cuando haya



José Obdulio Gaviria Vélez
Senador de la República
Centro Democrático

<p>Texto original - Proyecto de Ley No. 14 de 2019 Senado</p> <p><i>"Por medio de la cual se establece condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de las Fuerzas Públicas"</i></p>	<p>Texto propuesto - Proyecto de Ley No. 14 de 2019 Senado</p> <p><i>"Por medio de la cual se establece condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de la Fuerza Pública"</i></p>
<p>reclusión permita deducir, fundadamente, que no existe necesidad de continuar la ejecución de la pena en centro de reclusión militar.</p> <p>El tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como periodo de prueba.</p> <p>Parágrafo 4. Se exceptúan de este beneficio: las condenas por delitos contra la libertad, la integridad y formaciones sexuales, secuestro, terrorismo o contra el orden constitucional y legal, y delitos contra la disciplina de conformidad con el código penal militar vigente.</p>	<p>cumplido <u>cinco</u> (5) años de condena efectiva privativa de la libertad.</p> <p>2. <u>Que</u> su buena conducta durante el tratamiento penitenciario en el centro de reclusión permita deducir, fundadamente, que no existe necesidad de continuar la ejecución de la pena.</p> <p>El tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como periodo de prueba.</p> <p>Parágrafo. Se exceptúan de este beneficio <u>las personas que hayan sido condenadas</u> por delitos contra la libertad, la integridad y formaciones sexuales, secuestro, terrorismo o contra el orden constitucional y legal, y delitos contra la disciplina de conformidad con el código penal militar vigente</p>
<p>Artículo 3°. Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 3°. Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

VI. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 014 de 2019 Senado, "Por medio de la cual se establecen condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de las fuerzas públicas", conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Del Honorable Senador,

JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA



José Obdulio Gaviria Vélez
Senador de la República
Centro Democrático

VII. TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY NO. 14 DE 2019 SENADO

"Por medio de la cual se establece condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de la Fuerza Pública"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Otorgar un tratamiento penal especial a los miembros de la Fuerza Pública, sustituyendo la pena privativa de la libertad, cuando se trate de delitos cometidos con anterioridad al 1 de diciembre de 2016, en desarrollo de operaciones militares u operativos de policía reglado por el DIH.

Artículo 2°. El juez competente concederá la libertad condicional al miembro de la Fuerza Pública condenado a pena privativa de la libertad, cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

1. Que la persona haya cumplido las tres quintas (3/5) partes de la pena o cuando haya cumplido cinco (5) años de condena efectiva privativa de la libertad.

2. Que su buena conducta durante el tratamiento penitenciario en el centro de reclusión permita deducir, fundadamente, que no existe necesidad de continuar la ejecución de la pena.

El tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como periodo de prueba.

Parágrafo 1. Se exceptúan de este beneficio las personas que hayan sido condenadas por delitos contra la libertad, la integridad y formaciones sexuales, secuestro, terrorismo o contra el orden constitucional y legal, y delitos contra la disciplina de conformidad con el código penal militar vigente.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Senador,

JOSE OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

11 Ley 3 de 1992: *Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones*

12 Constitución, artículo 217: *"La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.*

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (...)"

13 Corte Constitucional, Sentencia C-112 del 13 de marzo de 2019

1942
1943
1944
1945
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025

1942
1943
1944
1945
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025