

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Acto  
Legislativo número 072 de 2018 Cámara "Por medio del cual se adicionan  
dos artículos a la Constitución Política"

Estudio al Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara "Por medio del cual se adicionan dos artículos a la Constitución Política"	
<b>Autores</b>	Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda Ministra de Justicia y del Derecho, Gloria María Borrero Restrepo
<b>Fecha de Presentación</b>	Agosto 08 de 2018
<b>Estado Actual</b>	Trámite en Comisión
<b>Referencia</b>	Concepto 20.2018

A continuación el Consejo Superior de Política Criminal expone sus consideraciones y observaciones al Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara "Por medio del cual se adicionan dos artículos a la Constitución Política"

1

**1. Objeto y Contenido del Proyecto de Acto Legislativo**

Según la exposición de motivos que acompaña la iniciativa de reforma constitucional, el Gobierno Nacional busca a través de este "adicionar dos artículos a la Constitución Política de 1991 para determinar que los delitos de secuestro y los delitos asociados con el narcotráfico no podrán ser entendidos como conexos a los delitos políticos y, por ende, no sujetos de tener amnistía o indulto".

**1.1. Articulado de la propuesta**

La propuesta consta de tres artículos, el primero de los cuales establece que "en ningún caso, los delitos de secuestro ni los delitos asociados con el narcotráfico serán considerados conexos a los delitos políticos, ni serán amnistiables, ni indultables", en tanto que el segundo señala que "en ningún caso, los delitos de secuestro ni los delitos asociados con el narcotráfico serán considerados como conductas dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar el desarrollo de

la *rebelión*"; finalmente, el artículo 3° define la vigencia a partir de la fecha de promulgación.

## 1.2. Fundamento de la propuesta

Lo primero que se observa en la exposición de motivos es la argumentación en que la "configuración de la política criminal le corresponde al Congreso de la República", al tiempo que señala la facultad que tiene el Congreso de la República en la concesión de amnistías o indultos generales por delitos políticos", al citar el numeral 17 del artículo 150 de nuestra Constitución Política.

Respecto al primer argumento, el Consejo Superior de Política Criminal debe mencionar que, si bien le corresponde al Congreso de la República *hacer* las leyes que materializan, en este caso la política criminal, no es menos cierto que esta facultad no es exclusiva del órgano legislativo, y por el contrario, como se ha reiterado permanentemente a través de los diferentes conceptos de este Consejo y los pronunciamientos de distintas instancias como la Corte Constitucional, también son necesarias el empleo de medidas y estrategias dentro del ámbito económico, cultural, administrativo, tecnológico, entre otros, para brindar coherencia y sistematicidad y lograr un adecuado impacto; así el máximo órgano Constitucional, aporta una definición útil de la política criminal, al señalar que se entiende

"como el **conjunto de respuestas** que un Estado adopta para hacer frente a las conductas punibles, con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en su jurisdicción. En esa medida, busca combatir la criminalidad a partir de **diferentes estrategias y acciones en el ámbito social, jurídico, económico, cultural, administrativo y/o tecnológico, entre otros.**" (T-762 de 2015, negrillas fuera del texto).

En tanto que en la sentencia C-646 de 2001 se afirma que

"por disposición constitucional otros órganos pueden concurrir al diseño de ella como quiera que la Constitución los faculta para presentar proyectos de ley sobre materias de su competencia, la cual puede guardar relación con algún aspecto de la política criminal. Ello ocurre con el Consejo Superior de la Judicatura (...); con el Congreso de la República, debido a su competencia para expedir códigos en todos los ramos de la legislación, incluida la penal (...); con el Gobierno Nacional, al concurrir al proceso de formación de las leyes (...); con la Corte Suprema de Justicia, (...); con el Procurador General de la Nación (...); con el Defensor

Bogotá D.C., Colombia

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



del Pueblo (...); e incluso con los ciudadanos, como quiera que éstos pueden presentar proyectos de ley en ejercicio de la iniciativa legislativa popular reconocida en la Carta (...).

Un segundo argumento de la propuesta, se basa en la gravedad de los delitos de secuestro y de narcotráfico, al señalar que estos

"son conductas absolutamente reprochables, con un gravísimo daño a la sociedad que, como se anunciaba, cuentan con una entidad propia y autónoma, con lo cual no pueden ser contemplados bajo el amparo del derecho político, y mucho menos ser conectados bajo consideración de ser herramientas para promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar el desarrollo de la rebelión (...) [lo que] genera incentivos manifiestamente negativos en el ordenamiento jurídico".

Igualmente, se sostiene que disposiciones similares para otro tipo de delitos han sido avaladas por la Corte Constitucional, como aquellos relacionados con las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

## **2. Consideraciones político criminales en relación con prohibición de declarar la conexidad de los delitos de secuestro y narcotráfico con los delitos políticos**

3

Una vez discutidos los diferentes argumentos en relación con la iniciativa legislativa, el Consejo Superior de Política Criminal emite concepto favorable sobre la iniciativa, dejando constancia de los siguientes elementos del debate, al considerar que, si bien existe un reproche unánime tanto al secuestro como al narcotráfico, y se reconoce la gravedad de estas conductas punibles, la necesidad de fijar con rango constitucional la imposibilidad de definir la conexidad entre estos y los delitos políticos, sí genera controversias que se ponen a disposición del Congreso de la República para alimentar el debate legislativo.

### **2.1.1. Falta de técnica legislativa**

Lo primero que debe señalarse en relación con la propuesta es la falta de técnica legislativa, pues no se advierte en qué parte de la Constitución sería introducido el nuevo artículo, o si por el contrario está modificando o derogando una disposición constitucional vigente. Tampoco, se define la temporalidad de aplicación de las reformas, en caso de aprobarse esta iniciativa.

Atendiendo lo anterior, insta el Consejo Superior de Política Criminal a que se corrija y precise, si se va adicionar, modificar o derogar algún precepto constitucional, pues la forma en que se presenta la reforma puede comprometer la constitucionalidad de la iniciativa.

### **2.1.2. La ponderación con el derecho a la paz**

El Consejo Superior de Política Criminal reconoce que la paz es un valor supremo de nuestro ordenamiento jurídico y político, tal y como lo establece la Carta Constitucional en su artículo 22 *"la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento"*. En este mismo sentido, las medidas dirigidas a la búsqueda de la paz cuentan con soporte constitucional.

En este orden, surge una preocupación consistente en que, elevar a rango constitucional la prohibición de definir la conexidad entre los delitos de narcotráfico y de secuestro con los delitos políticos, puede conducir a que en futuras oportunidades del devenir histórico y político de nuestro país, de aprobarse la reforma constitucional analizada, se obstaculice e impida cualquier salida negociada con grupos alzados en armas, toda vez que, no se puede desconocer que la rebelión se financia a través de diferentes delitos, entre ellos, los dos citados en la iniciativa legislativa, obviando así, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema que ha señalado la dinámica histórica y política de los delitos políticos y sus conexos, lo que admite *"la existencia de importantes márgenes de acción en cabeza de los órganos políticos, para superar situaciones de conflicto y para conjurar graves situaciones de orden público"* (C-007 de 2018).

Lo anterior, además, no significa la aplicación del uso extendido de la amnistía o indulto para los delitos de secuestro y narcotráfico, pues en ambos casos ya están prohibidos y desarrollados ampliamente por la jurisprudencia; tampoco supone desobligarse del deber de investigar, juzgar y sancionar por parte del Estado, pero en cambio, sí, la opción de aplicar mecanismos de justicia transicional o la concesión de beneficios penales derivados de un acuerdo, así como la posibilidad de recibir amnistías o indultos para determinadas modalidades delictivas asociadas a un tipo penal específico, la prohibición de extradición y la posibilidad de participar en política (C-577 de 2014).



Sumado a estos argumentos, se menciona la necesidad de evaluar el impacto de esta reforma en relación con la imposibilidad de aplicar la extinción de la acción penal vía amnistía o indulto, o a través de normas de alternatividad penal, a ciertas conductas como la siembra de cultivos ilícitos, fenómeno de alta problemática en el país debido a la extensión de dichos cultivos, y que involucra a los campesinos y eslabones más débiles de la cadena.

Igualmente, se ha puesto en consideración la posibilidad de que la reforma cobije toda la cadena de producción del narcotráfico, siendo imperioso dejar taxativo todas las modalidades punibles que cobijan los artículos del tráfico de estupefacientes y otras infracciones, de tal forma que guarde relación con los principios de legalidad, taxatividad y seguridad jurídica, pues la expresión *delitos asociados al narcotráfico* se torna muy amplia y ambigua.

### **2.1.3. Sobre las implicaciones en relación con el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera**

Existe también la preocupación en relación con el impacto de esta reforma frente al *Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, no sólo respecto a los excombatientes que se han sometido a la Jurisdicción Especial para la Paz, sino también frente a los compromisos asumidos dirigidos al tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, así como a las disposiciones de la ley 1820 de 2016 y del acto legislativo 01 de 2017.

Adicionalmente, puede existir la posibilidad de generar incertidumbre para los operadores judiciales, pues esta reforma se convertiría en una norma constitucional de aplicación inmediata, contrariando o suponiendo la inconstitucional de la Ley 1820 de 2016; de allí la necesidad de fijar una temporalidad de aplicación de las nuevas disposiciones, así como de los hechos sobre los cuales recaería la prohibición expuesta.

A propósito, se considera por otra parte, que esta preocupación no tiene asidero en tanto no es retroactiva y, además, se aplicaría el principio de favorabilidad para aquellas personas que están sujetas a la Jurisdicción Especial para la Paz.

#### 2.1.4. Sobre la capacidad de valoración del juez

Un debate adicional surgido en el seno del Consejo Superior de Política Criminal, consiste en la posible limitación que el Acto Legislativo implica en relación con la valoración que tienen los jueces de la República para definir la conexidad de los delitos, en especial por la expresión "en ningún caso" del artículo 2° del texto propuesto.

Se recuerda que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha decantado la discusión frente a las condiciones contextuales y fácticas en las que el delito de narcotráfico puede tener conexidad con los políticos en la medida en que su realización está exclusivamente encaminada a la financiación de estos actos de rebelión, al tiempo que se señala que es potestad de los jueces definir caso a caso y en el marco de la controversia procesal, las circunstancias fácticas relevantes que conduzcan a la valoración y calificación de los hechos ocurridos dentro del conflicto y si estos son conexos o no con los delitos políticos, y en la *"autonomía de los jueces para la valoración de los hechos y la interpretación de las normas, siempre a través de decisiones motivadas, constituyen la vía idónea para establecer si se concede el beneficio"* (C-007 de 2018).

6

#### 2.2. Consideración sobre cumplimiento de la directiva Presidencia 06 de 2018

El Consejo Superior de Política Criminal, nuevamente hace un llamado en virtud de la directiva presidencial 06 del 25 de agosto de 2018, la cual subsumió la directiva 004 de 2016, en el entendido de que las iniciativas legislativas de iniciativa gubernamental deben contar con el concepto del Consejo Superior de Política Criminal antes de su radicación.

Lo anterior con el objeto de poder brindar algunas apreciaciones a los proyectos de ley o de acto legislativo en torno a la Política Criminal del Estado y, cuando a ello haya lugar, poder hacer las correcciones que se consideren adecuadas, como en el caso que nos ocupa, sin que lo anterior signifique o considere como una imposición o quebrantamiento a los pilares de nuestro Estado Social de Derecho respecto a la división de poderes y autonomía de cada uno de ellos.

Bogotá D.C., Colombia

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

### 3. Conclusión

De conformidad con los argumentos expuestos, considera el Consejo Superior de Política Criminal que la iniciativa legislativa resulta conveniente, y por tanto emite concepto favorable sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2018 Senado "Por el cual se adicionan dos artículos a la Constitución Política", en cuanto se atiendan a las observaciones presentadas previamente.

#### CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



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

7

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

