

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_**

*Por medio de la cual se contemplan beneficios penales y tratamiento diferenciado para los miembros de la fuerza pública de Colombia que han sido condenados y son procesados por conductas punibles cometidas en operaciones u operativos para el mantenimiento y el restablecimiento del orden público*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Los miembros de la Fuerza Pública de Colombia han mantenido erguida nuestra institucionalidad y nuestra democracia en una lucha heroica de décadas contra diversas y poderosas formas del crimen que incluyen narcoterroristas, paramilitares, narcotraficantes, entre otros. En el transcurso de esa lucha, muchos han ofrendado sus vidas y otros tantos han caído heridos. Sus familias, también han sido víctimas de la violencia que existe en Colombia por cuenta de dichos grupos criminales.

Tan solo en el periodo comprendido entre el 4 de septiembre de 2012 y el 12 de agosto de 2015, han sido asesinados por las FARC más de 741 militares y más de 1759 han sido heridos<sup>1</sup>. Otros tantos han muerto y han sido heridos por acciones del ELN, las BACRIM y otros grupos al margen de la ley. Esto es una muestra del sacrificio, que con honor y amor a la patria y a su bandera, han hecho nuestros hombres y mujeres uniformados en aras de defender nuestros derechos y libertades civiles.

Por lo anterior, en este proyecto de ley pretendemos reconocer ese sacrificio que por la patria hacen los miembros de la Fuerza Pública otorgándole beneficios jurídicos a quienes han recibido condenas o están siendo procesados por la justicia, por la presunta comisión de delitos en operaciones de orden público. Igualmente, este proyecto de ley propende por la mitigación de los efectos de la falta de seguridad jurídica de la que han sido objeto los militares y policías. Es nuestra intención que el ambiente de inseguridad jurídica en el que operan nuestros soldados y policías aunado al sacrificio, que a menudo significa ofrendar sus propias vidas, sean fundamento suficiente para este proyecto de ley \_\_\_\_\_, que contempla soluciones penales para los miembros de la Fuerza Pública de Colombia y que en ningún caso está orientado a dar impunidad, extinguir las penas o exculpar los delitos cometidos.

Respecto al valor de la seguridad jurídica, *“la Fuerza Pública padece una situación absolutamente inconstitucional, pues, aun cuando nuestra Constitución Política en su Artículo 221 establece claramente que todos los delitos cometidos por militares en servicio activo y en desarrollo de sus funciones serán conocidos y juzgados por tribunales militares, sin embargo en la actualidad, todas las acusaciones de que son objeto los uniformados las conocen de oficio y en primera instancia los fiscales y los jueces. Esta jurisdicción ordinaria genera entre las tropas una inmensa e insuperable desconfianza pues, en muchos casos esos fiscales y jueces han demostrado que no tienen la imparcialidad, ni la objetividad, ni el conocimiento necesario para impartir justicia.”*

---

<sup>1</sup> Farcometro Thania Vega a agosto de 2015.

<sup>2</sup> Rangel Suarez, Alfredo. “Fuero Penal Militar: Una comparación internacional”. Universidad Sergio Arboleda. [http://www.usergioarboleda.edu.co/cuadernos-de-derecho-penal/cdp8/DOCTRINA/dr\\_alfredo\\_rangel.pdf](http://www.usergioarboleda.edu.co/cuadernos-de-derecho-penal/cdp8/DOCTRINA/dr_alfredo_rangel.pdf)

La justicia penal militar es una institución muy antigua y hoy es consagrada en las democracias modernas como una necesidad para la administración de justicia y las garantías procesales a quienes ostentan las armas del estado. Esta jurisdicción especial no existe para exculpar delitos o conceder indulgencias a conductas punibles, sino para impartir la justicia objetiva que solo se logra, en el caso de los militares y policías, cuando sus jueces tienen el conocimiento especializado de las actividades de combate y uso legítimo de las armas a las que se ven abocados.

Sin embargo, este derecho de Militares y Policías a tener la certidumbre de ser juzgados por los tribunales de la justicia penal militar, es vulnerado sistemáticamente en nuestro país. El artículo 29 de la constitución política de Colombia contempla el debido proceso y con ello materializa el principio del juez natural, que en el caso de los militares y policías, deben ser sus pares pues son ellos quienes conocen las situaciones extremas que experimentan en los teatros de operaciones donde se desarrollan combates armados. Este conocimiento es absolutamente necesario para calificar la conducta de los uniformados y proferir fallos justos. La seguridad jurídica es uno de los pilares del estado de derecho y está siendo quebrantada por la incertidumbre que padecen los miembros de nuestra Fuerza Pública en materia jurídica. Esta falta de criterio jurídico y conocimiento en materia castrense, ha llevado a la condena injusta de cientos de servidores públicos afectando gravemente el erario público.

El derecho de petición respondido a tiempo por el INPEC y la Policía Nacional, refleja la siguiente información:

- (i) Actualmente en los establecimientos de reclusión de Orden Nacional, hay 600 policías en total.
- (ii) Hay 559 casos de justicia ordinaria, 27 casos de justicia especializada y 14 en ambas jurisdicciones.
- (iii) De esos 600, hay 271 que figuran con procesos en curso.
- (iv) No obstante actualmente cursa en la jurisdicción Contenciosa Administrativa 104 demandas por privación injusta de la libertad por parte de miembros de la Policía Nacional contra el Ministerio de Defensa. Sus pretensiones ascienden a los \$70.577.470.869,00 millones de pesos.
- (v) Para los militares el número tampoco es alentador. En este momento hay 300 militares en el INPEC.
- (vi) Hay 10 militares en jurisdicción especial, 285 en justicia ordinaria y 5 en ambas jurisdicciones. Del Ejército hay 277, de la Armada hay 17 y 2 de las Fuerza Aérea de Colombia.
- (vii) De los 300 militares en el INPEC, hay 122 sindicados.
- (viii) 205 militares han sido condenados en los últimos cuatro años de vigencia del proceso de paz.

El costo promedio de acuerdo a la INPEC por interno en un establecimiento de reclusión, es de \$14.171.275. Ese monto multiplicado por 900 refleja una suma de \$12.754.145.500 anuales, por los internos de las fuerzas militares y policivas de nuestro país, a la fecha actual. Eso es lo

que le cuesta al país anualmente, mantener internos de la fuerza pública recluidos en instituciones carcelarias.

La respuesta del INPEC frente a la pregunta: ¿Cuántos miembros de BACRIM, las FARC, o el ELN han sido procesados y condenados por delitos similares en los últimos 4 años. Es que no pueden verificar la información. El Ministerio de Justicia en respuesta a la misma pregunta respondió que no tiene la competencia para responder esta pregunta.

A diferencia del INPEC, el Ministerio de Defensa respondió el 23 de octubre de 2015, que en materia de militares, a corte de septiembre de 2015, habían registrados 18.165 procesos penales en curso.

Esta inseguridad jurídica ha redundado en una falta de operatividad de la Fuerza Pública por el temor que causa en sus miembros la posibilidad de ser sometidos a una justicia que, por diversas razones, incluyendo la falta de idoneidad por desconocer las situaciones específicas en que se desarrollan las actividades militares y policiales, es proclive a proferir fallos injustos. Por ejemplo, las acciones ofensivas en contra de grupos ilegales se redujeron en el año 2011<sup>3</sup> en un 80% con respecto al 2003, a pesar de que en este mismo periodo se incrementó el pie de fuerza en un 40% y el presupuesto en un 61%. Adicionalmente, en el año 2012 las acciones ofensivas de las fuerzas armadas se redujeron en un 52% en relación con el año 2011<sup>4</sup>. Esta falta de operatividad de la Fuerza Pública, expone a los ciudadanos a la acción de los violentos y genera las condiciones propicias para la impunidad y la violación de los derechos humanos.

Eduardo Cifuentes Muñoz, magistrado ponente de la sentencia C 358 de 1997, dice que *“la justicia militar esta edificada sobre dos elementos que se equilibran mutuamente: uno de carácter personal, miembro de la justicia publica en servicio activo y, otro de índole funcional relación del delito con el acto de servicio”*.

La Fuerza Pública de Colombia por el ejercicio de su profesión, debe tener calidades humanas excepcionales de integridad, responsabilidad, valor, fidelidad a la patria, a la Constitución y a sus leyes. Por esta razón, como bien lo reconoció Prieto Navarro<sup>5</sup> la persona, debe ser distinta del común, alguien especial entre todos los demás, para convertirse efectivamente en un miembro de la Fuerza Pública.

De acuerdo con Álvaro Mendoza<sup>6</sup> existen tres consideraciones para justificar la jurisdicción especial de las fuerzas militares: (i) El imperativo de disciplina y pronta obediencia, (ii) la específica y determinada formación de sus miembros como personas y profesionales, y (iii) la materia objeto de sus actuaciones, que en este país se desarrollan en medio de la hostilidad, la violencia, y combates con grupos al margen de la ley. Por estas razones, la institución militar debe tener una posición diferente a la de la sociedad civil y por ende, deben tener una jurisdicción militar especial.

Países como Argentina, Italia, Gran Bretaña, Austria, Chile, Canadá, España, Estados Unidos, y Francia protegen jurídicamente a su Fuerza Pública para que cumplan a cabalidad con sus deberes constitucionales, otorgándoles la seguridad jurídica de que serán juzgados por tribunales militares por los delitos cometidos en actos del servicio.

---

3 OP Cita 20

4 OP Cita 20

5 Op. Cita p. 20

6 Op. Cita 228.

Es un hecho conocido que en el transcurso de esa lucha de la Fuerza Pública contra el crimen y el terrorismo, algunos de sus miembros han cometido desafueros y han incurrido en hechos punibles que han obligado a la justicia a castigarlos merecidamente. También es cierto que en ocasiones la justicia se ha desbordado en el afán punitivo, o no se han ofrecido garantías suficientes para la defensa de los procesados. En Colombia es cierto que no debe haber impunidad para nadie, pero la justicia debe ser realmente justa con todos.

El país y la comunidad internacional, reconocen que la Fuerza Pública colombiana siempre ha sido una institución respetuosa de la Constitución y de las leyes. Recientemente ha sido señalada como uno de los cuerpos armados estatales que más ha avanzado internacionalmente en incorporar a sus doctrinas y procedimientos operacionales el respeto irrestricto a los derechos humanos de la población<sup>7</sup>. Nunca han estado entre sus políticas o comportamientos institucionales las violaciones de los derechos humanos, ni la confabulación con el crimen<sup>8</sup>. Su sumisión al poder civil es paradigmático en la región. El registro de las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario de las que han sido víctimas los miembros de las Fuerzas Armadas, es muy alto. Incluso hay casos en los cuales debido a la impunidad de sus victimarios y por actuaciones del Estado, configuran lo que ahora conocemos como re-victimización. No debemos olvidar nunca, que la Fuerza Pública colombiana está al servicio de la democracia y no de una dictadura.

El presente proyecto de Ley busca hacer un reconocimiento a la labor de la Fuerza Pública en defensa de las instituciones democráticas y de la libertad y el bienestar de los ciudadanos. Lo anterior, ofertándoles unas soluciones jurídicas penales a los miembros, que en mala hora, se excedieron en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

Es importante mencionar que el presente proyecto de ley no contempla ni indultos ni amnistías toda vez que no se está extinguiendo la acción penal, ni desconociendo la pena. La Corte Constitucional dijo al respecto en Sentencia C 370 de 2006: *“Tanto la amnistía como el indulto se conceden por el Congreso de la República como representante del pueblo, por altos motivos de conveniencia pública, con el propósito de lograr la convivencia pacífica que se encuentra perturbada por quienes optaron en un momento determinado por subvertir el orden jurídico-constitucional. Al respecto se han calificado como delitos políticos la rebelión, la sedición y la asonada.*

*De acuerdo con su finalidad, la concesión de amnistías o indultos generales es excepcional. Dada la trascendencia de tales decisiones para la sociedad, la Constitución ha establecido que la ley correspondiente debe ser aprobada por una mayoría calificada constituida por los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara, requisito este que conforme al reglamento del Congreso se cumplirá por votación secreta (CP. art. 150-17 y Ley 5 de 1992, art. 131, literal c).*

*La amnistía extingue la acción penal, mientras que el indulto es una institución que redime la pena correspondiente al delito. Mediante aquella el Estado olvida el delito; cuando concede el indulto no lo ignora, sino que exime de la pena que es su consecuencia jurídica. Como la amnistía se refiere al ejercicio mismo de la acción penal su aplicación corresponde a los jueces. Al ejecutivo le corresponde conceder el indulto, pues si ya se ha dictado sentencia e impuesto la*

---

<sup>7</sup> <http://www.usergioarboleda.edu.co/LAS-FUERZAS-21-FINAL-dobles.pdf> - Certificación del gobierno de los USA al Gobierno Colombiano y a las Fuerzas Armadas en agosto 20 de 2012.

<sup>8</sup> Farcomentro Thania Vega.

*condena respectiva, la Rama Judicial ya ha agotado su competencia funcional, y agotada la jurisdicción es al ejecutivo a quien le compete hacer efectivas las sentencias condenatorias. Por ello, el artículo 201 de la Constitución le confiere al Gobierno, en relación con la Rama Judicial, la facultad de conceder indultos por delitos políticos con arreglo a la ley, y con el deber de informar al Congreso sobre el ejercicio de esa facultad.*

*La amnistía por su propia naturaleza impide proseguir el proceso que ya hubiere sido iniciado y que no hubiere culminado con sentencia. El indulto no exime del proceso penal, y en caso de existir sentencia condenatoria ésta no podrá ejecutarse. Con todo, si al momento de concederse la ley de amnistía ésta resulta aplicable a personas contra quienes ya hubiere sentencia condenatoria, se exceptiona la cosa juzgada y desde entonces cesa la ejecución de la pena para lo cual habrá de comunicarse al juez que dictó la sentencia en primera instancia, institución que la doctrina conoce como amnistía impropia.”<sup>9</sup>*

Varias iniciativas legislativas buscan solidificar la seguridad jurídica de la Fuerza Pública, toda vez que reconocen que existe una precaria situación respecto a la defensa de sus derechos fundamentales en estos momentos. La búsqueda de la estabilidad, certeza y seguridad jurídica de la Fuerza Pública en estos momentos, son fundamentales para esta democracia y deben reivindicarse en la sociedad. Esta iniciativa legislativa no tiene impunidad, ni perdón alguno sobre los hechos punibles cometidos por los militares ni policías, ni involucra de ninguna manera a la Fuerza Pública en justicia transicional. Este proyecto de ley es simplemente una solución jurídica penal para los condenados o en proceso de serlo, independientemente de lo que pase con los grupos terroristas y al margen de la ley.

La nación colombiana tiene una deuda impagable de gratitud con su Fuerza Pública. Por lo cual es deseable el mayor nivel de gratitud y solidaridad de la sociedad representada en este congreso hacia ella, sin que esto implique el perdón de los crímenes o la desaparición de las penas de cuyos integrantes hayan cometido delitos. Las soluciones jurídicas en solidaridad con nuestra Fuerza Pública, no pueden estar condicionadas a la suerte impredecible que corran los diálogos con grupos terroristas o al margen de la ley, ni pueden surgir a expensas de una negociación que el estado adelante con dichos grupos. La “igualdad” de nuestra fuerza pública, con grupos terroristas, es absolutamente inadmisibles, porque los unos han actuado en defensa de la constitución y la ley y los otros en su contra. La gratitud del país frente a sus instituciones, especialmente la fuerza pública, debe ser absolutamente incondicional. Por lo anterior y bajo este marco legal, hoy le rendimos a nuestros hombres y mujeres en uniforme un tributo de solidaridad, a través del proyecto de ley de soluciones jurídicas penales para los miembros de la fuerza pública de Colombia que han sido condenados y son procesados por delitos cometidos en operaciones de orden público dentro de sus funciones constitucionales.

Por todo lo anterior, pretendemos a través de este proyecto de ley otorgar beneficios penales y tratamiento diferenciado para los miembros de la fuerza pública de Colombia y la Policía Nacional que han sido condenados y son procesados por delitos cometidos en operaciones de orden público.

Cordialmente,

---

9 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 370 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



Firmas:

Paloma Valencia L.

Álvaro Uribe Vélez

Alfredo Rangel Suarez

Samuel Alejandro Hoyos

José Obdulio Gaviria

Jaime Amín Hernández

María del Rosario Guerra

Susana Correa Borrero

Iván Duque Márquez

Fernando Nicolás Araujo Rumie

Orlando Castañeda Serrano



Daniel Alberto Cabrales Castillo

Everth Bustamante García

Alfredo Ramos Amaya

Ernesto Macías Tovar

Carlos Felipe Mejía Mejía

Paola Andrea Holguín

Nohora Stella Tovar Rey

Honorio Miguel Henríquez







Firmas Cámara de Representantes:

Óscar Darío Pérez

Santiago Valencia González

María Regina Zuluaga Henao

Federico Eduardo Hoyos

Wilson Córdoba Mena

Margarita Restrepo A.

María Fernanda Cabal Molina

Esperanza Pinzón

Tatiana Cabello Flórez

Edward David Rodríguez

Ciro Alejandro Ramírez Cortés

Hugo Hernán González

Rubén Darío Molano

Álvaro Hernán Prada



Fernando Sierra Ramos

Pierre Eugenio García

Carlos Alberto Cuero





Proyecto de Ley No. \_\_\_\_

**SENADO**

*Por medio de la cual se contemplan beneficios penales y tratamiento diferenciado para los miembros de la fuerza pública de Colombia que han sido condenados y son procesados por conductas punibles cometidas en operaciones u operativos para el mantenimiento y el restablecimiento del orden público*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Capítulo I**

**Principios y definiciones**

**Artículo 1. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto el otorgamiento de beneficios penales y tratamiento diferenciado para los miembros de la Fuerza Pública. Se entiende que esta ley es aplicable a los miembros de las Fuerzas Militares de Colombia y la Policía Nacional, quienes constituyen la Fuerza Pública, respecto de las conductas descritas en la ley como punibles, cometidas con anterioridad a la expedición de la presente ley en operaciones militares u operativos policivos para el mantenimiento y el restablecimiento del orden público.

**Artículo 2. Ámbito de ley, interpretación y aplicación normativa.** La presente ley regula lo concerniente a los beneficios y tratamiento diferenciado judicial de los miembros de la fuerza pública que hayan sido autores o partícipes, presunta o definitivamente, de una conducta punible cometida antes de la fecha de emisión de esta ley, en operaciones militares u operativos policivos para el mantenimiento y el restablecimiento del orden público y la protección a la vida e integridad de los demás individuos.

**Artículo 3. Definiciones.** La presente ley entiende lo siguiente:

- a. Operaciones militares para el mantenimiento y el restablecimiento del orden público:  
Se entiende como operación militar para el mantenimiento y restablecimiento del orden público, toda operación o acción en donde los miembros de las fuerzas militares se involucran en acciones, operaciones u hostilidades militares contra enemigos del Estado, la subversión, o Fuerzas Militares distintas a aquellas del Estado.

Es la serie de movimientos, maniobras y combates, enlazados y dirigidos a conseguir un fin estratégico. Acción militar, para desarrollar el combate, incluyendo movimiento, abastecimientos, ataque, defensa y maniobras necesarias para alcanzar los objetivos de cualquier batalla o campaña.

- b. Operativos Policiales de orden público: Acto llevado a cabo por parte de las autoridades de la policía, con el fin de prevenir o reprimir una acción por parte de la subversión. Se entiende Operación Policial aquellas operaciones que lleva a cabo la policía con el fin de: 1) Mantener el orden público y seguridad y 2) la prevención y detección del crimen.
- c. Procesados y condenados por delitos cometidos en operaciones de orden público: Todos aquellos miembros de la fuerza pública que están siendo procesados, sin importar la instancia en la que esté el proceso, ni si es ordinario o militar, o aquellos que ya fueron condenados.

## Capítulo II

### Aspectos Generales

**Artículo 4. Requisitos de elegibilidad para la Libertad Condicional.** La autoridad competente, según el caso, concederá la libertad condicional a la persona condenada a pena privativa de la libertad por conductas cometidas en operaciones militares y operativos policivos para la protección del orden público cuando haya cumplido con los siguientes requisitos: (i) que la persona haya cumplido una tercera parte (1/3) de la pena y (ii) que presente buena conducta durante el cumplimiento de la pena. El período de prueba será el que falte para el cumplimiento total de la condena.

**Parágrafo 1.** Para acceder a los beneficios el miembro de la Fuerza Pública privado de la libertad, deberá aportar: (i) un documento solicitándole a la autoridad competente la aplicación de la libertad condicional, (ii) una copia del documento de identidad, (iii) una copia de la sentencia condenatoria y (iv) un certificado de buena conducta en el tiempo de cumplimiento de la pena hasta la fecha, emitido por el establecimiento de reclusión.

**Parágrafo 2.** La autoridad competente deberá responder a la solicitud de la libertad condicional dentro de los siguientes 15 días hábiles. Ningún otro documento podrá ser solicitado por la autoridad competente.

**Parágrafo 3.** El cálculo de los términos de libertad condicional se computara sin perjuicio de la redención de penas por enseñanza, estudio o trabajo contemplada en la ley.

**Artículo 5. Obligaciones del beneficiario de la libertad condicional.** El beneficio de la libertad condicional comporta las siguientes obligaciones para el beneficiario: (i) informar todo cambio de residencia, (ii) observar buena conducta, (iii) comparecer personalmente ante la autoridad judicial que vigile el cumplimiento de la sentencia, cuando fuere requerido para ello, (iv) no salir del país y (v) no repetir o reincidir en la conducta penal.

**ARTÍCULO 6. Revocación de la libertad condicional.** Si durante el período de prueba el condenado violare cualquiera de las obligaciones impuestas, se revertirá el beneficio otorgado.

**ARTÍCULO 7. Medidas de aseguramiento en establecimiento penitenciario de los procesados.** Cumplido el término de seis (6) meses de detención preventiva en establecimiento carcelario, la autoridad competente ordenara detención preventiva en residencia.

**Parágrafo 1.** Deberán aportar: (i) un documento solicitándole a la autoridad competente, la aplicación del beneficio de que trata la presente ley, (ii) una copia del documento de identidad, (iii) una copia del auto de imposición de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión y (iv) un certificado de buena conducta en el tiempo de reclusión hasta la fecha, emitido por el establecimiento penitenciario.

**Parágrafo 2.** La autoridad competente deberá responder a la solicitud dentro de los siguientes 15 días hábiles. Ningún otro documento podrá ser solicitado al miembro de la fuerza pública.

**Artículo 8. Vigencia** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Firmas:



Paloma Valencia L.

Álvaro Uribe Vélez

Alfredo Rangel Suarez

Samuel Alejandro Hoyos

José Obdulio Gaviria

Jaime Amín Hernández

María del Rosario Guerra

Susana Correa Borrero

Iván Duque Márquez

Fernando Nicolás Araujo Rumie

Orlando Castañeda Serrano

Daniel Alberto Cabrales Castillo

Everth Bustamante García





Alfredo Ramos Amaya

Ernesto Macías Tovar

Carlos Felipe Mejía Mejía

Paola Andrea Holguín

Nohora Stella Tovar Rey

Honorio Miguel Henríquez





Firmas Cámara de Representantes:



Óscar Darío Pérez

Santiago Valencia González

María Regina Zuluaga Henao

Federico Eduardo Hoyos

Wilson Córdoba Mena

Margarita Restrepo A.

María Fernanda Cabal Molina

Esperanza Pinzón

Tatiana Cabello Flórez

Edward David Rodríguez

Ciro Alejandro Ramírez Cortés

Hugo Hernán González

Rubén Darío Molano

Álvaro Hernán Prada



Fernando Sierra Ramos



Pierre Eugenio García

Carlos Alberto Cuero