PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2017

POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL TIPO PENAL DE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES COMO DELITO AUTÓNOMO EN LA LEY 599 DE 2000.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto tipificar la ejecución extrajudicial como delito autónomo, para garantizar la investigación y sanción de los agentes del estado que con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado hayan asesinado personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 2°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 135A del siguiente tenor:

Artículo 135A. Ejecución Extrajudicial. El agente del estado que con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado arbitrariamente o por orden, con autorización, apoyo o aquiescencia de autoridades del Estado ponga fin a la vida a una o más personas, motivado o no por un objetivo o finalidad política, incurrirá en prisión de (504) a seiscientos (600) meses, multa dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2.666,66) a siete mil quinientos (7.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de doscientos cuarenta (240) a trescientos sesenta (360) meses.

Parágrafo. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial por la conducta previamente tipificada, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

CLARA ROJAS
Representante a la Cámara
Partido Liberal

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY _____ DE 2017

POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL TIPO PENAL DE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES COMO DELITO AUTÓNOMO EN LA LEY 599 DE 2000.

I. FACULTAD DEL CONGRESO

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

Así mismo el artículo 150 determina que:

"*Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (*Subrayado por fuera del texto)

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, que definió las competencias de cada una de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, estableció que:

"ARTÍCULO 2º *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la

*residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos". (*Subrayado por fuera del texto).

III. OBJETO DEL PROYECTO Y NECESIDAD DEL MISMO.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIHH) surgió como sistema de protección contra las arbitrariedades y excesos del poder de los Estados, sin embargo las violaciones de los derechos humanos pueden atribuirse a otros aparatos organizados de poder, para lo cual se establece responsabilidad por dos vías distintas: (i) la tradicional de los Estados, en cuanto permitan o toleren dichas violaciones, y (ii) la individual respecto de los perpetradores, por la vía de su juzgamiento ante la Corte Penal Internacional (CNMH.2014).[1]

Es por esto que el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) se entiende como la positivización de las libertades fundamentales de los miembros de la sociedad y los ciudadanos en ejercicio, en su mayoría inescindibles de su condición de seres humanos, respecto de los cuales se derivan unas obligaciones específicas en cabeza de los Estados (2014). Para el caso de Colombia, ratifico el (PIDCP) el 29 de octubre de 1969 y entro en vigor el 23 de marzo de 1976, a la fecha ha rendido siete informes que dan cuenta de los avances alcanzados y los desafíos que persisten en el país acerca de la implementación del (PIDCP).

La obligatoriedad de los estados para cumplir las disposiciones del (PIDCP) está dada según lo establece el artículo segundo[2].

---

[1] Tomado de: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2014/desaparicion-forzada/Tomo-I.pdf.

[2] Artículo 2.1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.; 2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.; 3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:
a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Esta do, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

"En lo que concierne a la obligación de respeto, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha entendido en sus observaciones generales que esta es de carácter negativo, **pues enmarca la necesidad de que los Estados, a través de sus representantes y autoridades, no violen los derechos que se han consagrado en el Pacto como resistencia contra el abuso del poder que cobija y protege a los individuos. Esta obligación, para mayor claridad conceptual, implica que los Estados no pueden, por ejemplo con respecto al derecho a la vida, asesinar o realizar ejecuciones extrajudiciales en perjuicio de sus habitantes, ni tampoco perpetrar desapariciones forzadas sobre sus ciudadanos"[3]**. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En este sentido y teniendo en cuenta que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos establece una responsabilidad de los Estados, en cuanto permitan o toleren dichas violaciones, se puede resaltar que la obligación de respetar se extiende no por la perpetración del hecho sino también por la permisividad y/o tolerancia del mismo por parte de otros actores, por lo cual en relación a la desaparición forzada el Estado es Co responsable del delito.

Las obligaciones de garantía presentan un carácter eminentemente positivo es decir que "(…) los Estados tienen el deber no solo de abstenerse de cometer violaciones, sino que además deben adecuar todo su aparato institucional para que pueda darse un goce efectivo de los derechos reconocidos en el Pacto. Es decir, esta obligación buscar darle validez material a los derechos de los individuos, indicando a los Estados que deben someter sus instituciones soberanas a los mandatos de esos derechos intransigibles para que quienes son sus directos destinatarios puedan disfrutar plenamente del ejercicio de los mismos". [4]

Otro instrumento que fija obligaciones del Estado en materia de protección de derechos humanos, es la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual de manera taxativa en el artículo 1 y 2 fija la obligatoriedad de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona, adicionando la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. "La primera

---

[3] Tomado de: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2014/desaparicion-forzada/Tomo-I.pdf
[4] Ibídem.

obligación del Estado es la de asegurarse que las normas internacionales operen dentro de su jurisdicción" (Nash y Medina, 2007).

Al respecto Faúndez Ledesma menciona: "(…) la obligación de garantía, según la Corte Internacional de Derechos Humanos, tiene varias dimensiones: prevenir razonablemente las violaciones, investigar seriamente con los medios judiciales a su disposición, sancionar de forma pertinente a los responsables y asegurar la reparación integral de las víctimas" (Faúndez Ledesma.2004, p. 77).Una vez más se reitera la obligación del respeto y garantía en cuanto al pleno y efectivo ejercicio de los derechos humanos.

Aunado a lo anterior, con el presente proyecto de ley se pretende dar cumplimiento a lo dispuesto en la resolución 1989/65, sobre las recomendaciones hechas por el Consejo Económico y Social del 24 de mayo de 1989, en relación con la eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias. A saber, se establece lo siguiente[5]:

*"1. **Los gobiernos prohibirán por ley todas las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias y velarán por que todas esas ejecuciones se tipifiquen como delitos en su derecho penal y sean sancionables con penas adecuadas que tengan en cuenta la gravedad de tales delitos**. No podrán invocarse para justificar esas ejecuciones circunstancias excepcionales, como por ejemplo, el estado de guerra o de riesgo de guerra, la inestabilidad política interna ni ninguna otra emergencia pública. Esas ejecuciones no se llevarán a cabo en ninguna circunstancia, ni siquiera en situaciones de conflicto armado interno, abuso o uso ilegal de la fuerza*

[5] Resaltar que Guatemala es único país de Latinoamérica que ha tipificado expresamente el delito de ejecución extrajudicial en su código penal, Decreto Número 17 – 73, donde se establece en su artículo 132Bis lo siguiente: "Ejecución extrajudicial. Comete el delito de ejecución extrajudicial, quien por orden, con autorización, apoyo o aquiescencia de autoridades del Estado, privare, en cualquier forma, de la vida a una o más personas, por motivos políticos; en igual forma comete dicho delito el funcionario o empleado público, perteneciente o no a los cuerpos de seguridad del Estado, que ordene, autorice, apoye o dé la aquiescencia para la comisión de tales acciones.
Constituye delito de ejecución extrajudicial, la privación de la vida de una o más personas, aun cuando no medie móvil político, cuando se cometa por elementos de los cuerpos de seguridad del Estado, estando en ejercicio de su cargo, cuando actúen arbitrariamente o actúen con abuso o exceso de fuerza. Igualmente cometen delito de ejecución extrajudicial, los miembros o integrantes de grupos o bandas organizadas con fines terroristas, insurgentes, subversivos o con cualquier otro fin delictivo, cuando como resultado de su accionar resultare la muerte de una o más personas.
El reo de ejecución extrajudicial será sancionado con prisión de veinticinco a treinta años. Se impondrá la pena de muerte en lugar de máximo de prisión, en cuales quiera de los siguientes casos:

a) Cuando la víctima sea menor de doce años de edad o persona mayor de sesenta años.
b) Cuando por circunstancias del hecho o de la ocasión, la manera de realizarlo y los móviles determinantes, se revelare una mayor peligrosidad del agente.

por parte de un funcionario público o de otra persona que actúe con carácter oficial o de una persona que obre a instigación, o con el consentimiento o la aquiescencia de aquélla, ni tampoco en situaciones en las que la muerte se produzca en prisión. Esta prohibición prevalecerá sobre los decretos promulgados por la autoridad ejecutiva."[6]*(Subrayado y negrilla fuera de texto.)*

Así mismo, este proyecto busca que al tipificar esta conducta se pueda materializar lo dispuesto en la Resolución 59/197, aprobada por la Asamblea General, sobre Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias donde se establece que "incumbe a todos los gobiernos de llevar a cabo investigaciones completas e imparciales en todos los casos de supuestas ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, identificar y enjuiciar a los responsables, asegurando al mismo tiempo el derecho de toda persona a un juicio justo y público ante un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley, conceder una indemnización adecuada dentro de un plazo razonable a las víctimas o a sus familiares y adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluso de carácter legal y judicial, para poner término a la impunidad e impedir que se repitan ese tipo de ejecuciones (…)[7]

"De modo general, cabe recordar que existen diversos tratados e instrumentos internacionales de alcance universal o regional americano, que consagran expresamente el derecho a la vida o lo que es lo mismo, las garantías para la protección del goce a la vida. En efecto, el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 6 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos
y Deberes del Hombre, y el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, garantizan expresamente el derecho a la vida de manera amplia y general. La protección del derecho a la vida no puede ser suspendido en ningún caso o circunstancia, tal como lo establecen los artículos 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Si bien existe un incuestionable reconocimiento al derecho a la vida en los principales tratados internacionales, a diferencia de otras violaciones graves a los derechos humanos, como podría ser la tortura, la ejecución extrajudicial no está conceptualizada ni regulada específicamente en un tratado o convención internacional de alcance universal, ni regional. No obstante, y sin perjuicio de la inexistencia de un tratado particular sobre la materia, sí existen una serie de normas denominadas o conocidas como de "soft law" o "persuasive law", tales como "Los principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias", el Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias o incluso ciertas regulaciones metodológicas

6 Tomado de: http://www.derechoshumanos.net/derechoalavida/principios-investigacion-ejecuciones.htm.
[7] Tomado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3499.pdf?view=1

derivadas del Mandato del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias que incursionan cuidadosamente en la prevención, la investigación judicial, la investigación médico-legal, los medios probatorios y los procedimientos judiciales en las ejecuciones extrajudiciales.

Ninguno de los instrumentos internacionales define expresamente que se entiende por ejecuciones extrajudiciales, por lo que el concepto se ha venido formando paulatinamente, a partir de la costumbre o bien de referencias, estudios o análisis doctrinarios

La ejecución extrajudicial es una violación que puede consumarse, en el ejercicio del poder del cargo del agente estatal, de manera aislada, con o sin motivación política, o más grave aún, como una acción derivada de un patrón de índole institucional. Usualmente se entiende que la ejecución se deriva de una acción intencional para privar arbitrariamente de la vida de una o más personas, de parte de los agentes del Estado o bien de particulares bajo su orden, complicidad o aquiescencia, sin embargo, tanto en doctrina como en alguna legislación, se aceptan diversos grados de intencionalidad cuando los responsables son miembros de los cuerpos de seguridad del Estado."[8]

Según informe de Human Right Watch, se establece que entre 2002 y 2008, más de 180 batallones y unidades tácticas, vinculadas a 41 brigadas, de las siete divisiones del Ejército habrían participado en las ejecuciones extrajudiciales, donde ejecutaron civiles "de manera rutinaria" para mostrar resultados en la lucha contra los grupos armados ilegales. Para 2016, se calculaba que fueron cometidos más de 3 mil ejecuciones extrajudiciales entre 2002 y 2008 y por ellas habían sido procesados unos 800 uniformados. La mayoría de ellos de bajo rango. De los 16 generales activos y retirados que están bajo investigación, ninguno ha recibido una imputación de cargos.

Los 'falsos positivos', ejecuciones extrajudiciales para mostrar resultado, son uno de los temas que examina con cuidado la Corte Penal Internacional. Ese organismo ha asegurado que si no se producen resultados concretos en las investigaciones contra altos mandos que habrían estado vinculados con esa conducta, podría intervenir en Colombia.[9]

De lo anterior, se puede inferir que Colombia está en mora de tipificar este delito en el Código Penal, Ley 599 de 2000, pues como lo dice la Corte Constitucional en su sentencia T- 535 de 2015: "(…) *En la legislación nacional no se encuentran tipificadas como tal las ejecuciones extrajudiciales, motivo por el cual la adecuación de la conducta delictiva se realiza como homicidio en persona protegida o como homicidio*

[8] Tomado de: http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08060-7.pdf

[9] Tomado de: http://reconciliacioncolombia.com/web/noticia/1728/duro-informe-de-human-rights-watch-sobre-falsos-positivos-en-colombia

agravado, según el caso. Esta modalidad de crimen, ha sido comúnmente denominado en Colombia con la expresión "falsos positivos", que alude a la ejecución extrajudicial de civiles para ser presentados como insurgentes pertenecientes a grupos armados al margen de la ley y que en el caso colombiano se han caracterizado por dos aspectos recurrentes (…)".

En suma, este proyecto de ley tiene como principal objetivo proteger los derechos humanos y prevenir y sancionar las graves violaciones e infracción al Derecho Internacional Humanitario, como lo son las acciones u omisiones cometidas por parte de servidores públicos que van en contravía de lo estipulado en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, La Convención Interamericana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Estatuto de Roma y sus protocolos adicionales o los Convenios de Ginebra.

Cordialmente,

CLARA ROJAS
Representante a la Cámara
Partido Liberal