CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley 071 de 2018 Cámara *"Por la cual se establece el Sistema Nacional de Registro de Identificación Balística de las armas de fuego que circulen en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones."*

Proyecto de Ley 071 de 2018 Cámara *"Por la cual se establece el Sistema Nacional de Registro de Identificación Balística de las armas de fuego que circulen en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones."*	
Autores	Nevarno Rincón Vergara
Fecha de Presentación	08 de septiembre de 2018
Estado	Tramite en Plenaria
Referencia	Concepto 08.2019

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en sesión del 12 de febrero de 2019, discutió el proyecto de Ley 071 de 2018 Cámara *"Por la cual se establece el Sistema Nacional de Registro de Identificación Balística de las armas de fuego que circulen en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones."* teniendo como base para el análisis el texto del proyecto que se encuentra publicado en la página web del Senado de la República.

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

El proyecto de Ley en comento tiene por objeto la creación de un repositorio en el cual se conserve la ficha digital y la huella balística de cada una de las armas de fuego amparadas por un permiso de tenencia, porte y especiales que circulen en el territorio nacional y de un repositorio "criminal" con la huella balística del material que se haya visto involucrado en una investigación de carácter penal.

Para tal fin, se previó un proyecto de Ley compuesto por seis (6) artículos, incluido el de vigencia, así:

- El primer artículo dispone la creación de dos registros de huellas balísticas:
    - El primero, denominado "sistema civil" contendría la información balística de todas las armas de fuego amparadas por un permiso dentro del territorio nacional

- El segundo registro, denominado “sistema criminal” estaría compuesto por la información balística recopilada en todas las investigaciones penales. Este será creado sobre la base de la plataforma que posea la Fiscalía General de la Nación.

En este artículo se dispone que el registro de naturaleza civil estará a cargo del Departamento de Control al Comercio de Armas, Municiones y Explosivos (DCCA) o quien éste delegue para tal efecto, en coordinación con la Policía Nacional de Colombia, mientras que el sistema de naturaleza criminal estará administrado por la Fiscalía General de la Nación.

En materia de consultas, el Gobierno Nacional se encuentra facultado para consultar el sistema civil, sin embargo, sólo las entidades con funciones de policía judicial podrán tener acceso al sistema criminal.

- El parágrafo primero dispone que las armas extranjeras que ingresen al territorio nacional por más de 60 días deberán ser objeto de registro.
- El parágrafo 2 de este artículo, dispone la creación del el Sistema Nacional de Registro Nacional de Identificación Balística, el cual estará conformado por el Ministerio de Defensa Nacional a través del DCCA, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

- El artículo 2 define el término Huella de identificación balística como “las marcas características dejadas por los diferentes mecanismos del arma de fuego en la vainilla, y por las marcas que el interior del cañón de un arma de fuego imprime en el cuerpo del proyectil cuando se produce el disparo”.

- A través del artículo 3 se dispone la práctica de las pruebas técnicas necesarias para alimentar el registro de identificación balística a cargo del DCCA junto con la Policía Nacional. Se dispone que esta prueba deba ser realizada cada 2 años para mantener actualizado el sistema. Por otra parte, se confiere la propiedad de la información del registro a quien opere el mismo. Asimismo, se dispone que el costo de la prueba deberá ser asumido por la parte que solicita el permiso de porte y tenencia del arma de fuego, y se dispone que este costo no podrá superar el 50% de un SMLMV.

  - En el parágrafo 1 de este artículo se faculta a la DCCA para que fije cada año el valor de las pruebas, previa elaboración de un estudio técnico. Se dispone que los recursos que se recauden sean destinados a un fondo, administrado por la DCCA destinado a la implementación del Sistema

Nacional de Registro de Identificación Balística y a las entidades que lo conforman.

- En el parágrafo 2 se crea una sanción equivalente a un cuarto de SMLMV para el titular de permiso que no someta las armas de fuego en su tenencia al sistema. Asimismo, se dispone que cada vez que se renuevan los permisos correspondientes para porte y tenencia se deberá realizar un nuevo examen, así como cuando se modifiquen las características del arma de fuego
- A través del parágrafo 3 se dispone que cualquier arma de fuego nueva que sea entregada, deberá ser registrada en el sistema de identificación balística antes de ser entregada.

- En el artículo 4 se concede al gobierno nacional un plazo de 4 años para que todas las armas de uso privativo de las FFMM sean incluidas en el registro. Asimismo, concede un término de 2 años para que se realice la reglamentación necesaria para obtener el registro inicial de las armas de fuego en manos de particulares y servicios de vigilancia privada.

- A través del artículo 5, se realiza una modificación al artículo 87 del Decreto-ley 2535 de 1993, modificado por el artículo 2° de la Ley 119 de 2006, implementando nuevas multas por el incumplimiento de la obligación de registro.

- El artículo 6 establece la vigencia del presente artículo a partir del 1 de enero de 2019.

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 adolece de errores de técnica legislativa y su exposición de motivos no se encuentra construida correctamente, por lo cual cuenta con concepto desfavorable conforme los siguientes presupuestos:

En reunión presencial del 23 de noviembre de 2018, el Consejo Superior de Política Criminal adoptó un documento denominado “Lineamientos de Política Criminal”, el cual contiene las bases que debe contener el futuro Plan Nacional de Política Criminal y enuncia lo que para este órgano asesor deben ser los principios que rijan la Política Criminal del Estado Colombiano, siempre en armonía con lo dispuesto por la Corte Constitucional en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

A. De la duplicidad en la iniciativa

Revisado el articulado, considera el Consejo Superior de Política Criminal que las disposiciones consignadas en el articulado propuesto, es decir la creación del registro de huella balística ya es un tema que ha sido abordado por otro instrumento legal ya vigente, la Ley 1941 de 2018, quien, en su artículo 5 dispone:

> *ARTÍCULO ,5°. La Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, tendrá un artículo nuevo, del siguiente tenor:*
> *ARTÍCULO: 49°B Todas las armas de fuego que hayan sido amparadas en cualquier tiempo, con permiso de tenencia, porte y especiales, deberán ser empadronadas conforme a la reglamentación que para tal fin expida el Gobierno nacional. Las que estén o hayan estado vinculadas en una investigación judicial de carácter penal, deberán registrase en el sistema de información que se disponga para el efecto.*
> *Créase el Registro Nacional de Identificación Balística que contendrá dos tipos de información, La información sobre la huella balística de las armas con permiso de tenencia, porte y especiales que será administrada por el Ministerio de Defensa Nacional y la información sobre la huella balística de las armas vinculadas en cualquier momento a una investigación judicial de carácter penal, que será administrada por la Fiscalía General de la Nación y se registrará en la plataforma que disponga dicha entidad para tal fin.*
> *Durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley, las personas que tengan o porten armas, cuyos permisos de tenencia y porte se encuentren vencidos o que no quieran seguir teniéndolas o portándolas, podrán entregar al Departamento de Control, Comercio de Armas, Municiones y Explosivos –DCCA el (las) arma(s) respectiva(s) y por ese hecho se les condonarán las multas, deudas y demás sanciones relacionadas con el porte o tenencia de las mismas hasta la fecha de su entrega.*
> *Parágrafo 1°. En consideración a las funciones que, constitucional y legalmente le competen a la Fiscalía General de la Nación, para ejercer la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito, esta entidad tendrá acceso a la información relacionada con la huella balística administrada por el Ministerio de Defensa Nacional, la cual debe ser compatible con la base de datos de imágenes de la plataforma dispuesta por la Fiscalía.*

Al revisar la exposición de motivos del Proyecto de Ley objeto de estudio encontramos como no existe consideración alguna que sustente las razones por las cuales el ponente plantea una modificación a la norma anteriormente citada. Si bien esto podría tener una explicación debido a que la Ley 1941 de 2018 fue promulgada el 18 de diciembre de 2018 y el proyecto fue radicado para su trámite legislativo en una fecha anterior, el 8 de agosto de 2018[1].

[1] Consulta en la página: http://www.camara.gov.co/huella-balistica

No obstante, es claro que este proyecto de Ley, en caso de ser aprobado, modificaría las disposiciones de la norma ya vigente. Al revisar la exposición de motivos y el articulado del proyecto de Ley sometido a consideración, se encuentra que dentro de la misma no existe un análisis acerca de posibles iniciativas anteriores o concomitantes en el mismo sentido, así como tampoco una sustentación acerca de por qué este proyecto es diferente de otras iniciativas.

Dentro de los principios fijados por el Consejo Superior de Política Criminal para el diseño de la Política Criminal del Estado, se encuentra el de **seguridad jurídica** el cual establece:

> *"La política criminal debe proporcionar y garantizar seguridad jurídica a los destinatarios de la misma, evitando cambios abruptos e injustificados, que afecten la percepción de estabilidad de la política pública y generen confusión en el ciudadano. En este orden de ideas, debe abstenerse de realizar acciones tales como la doble tipificación punitiva, el trámite paralelo de iniciativas legislativas similares y las reformas legales frecuentes, sin que se permita una adecuada incorporación social y desarrollo de las normas."* (Consejo Superior de Política Criminal, 2018)

Considera entonces el Consejo Superior de Política Criminal que el presente Proyecto de Ley retoma lo ya establecido en la Ley 1941 de 2018, sin sustentar sus diferencias con la norma existente, generando, en caso de ser adoptado, dificultades en la aplicación de la norma y causando confusión en los destinatarios de esta regulación.

B. <u>De la vulneración al principio de Previsión.</u>

Revisado el Proyecto de Ley, junto con su exposición de motivos encontramos que a través de lo dispuesto en el artículo 3 del presente proyecto de Ley pretende crear una contribución de hasta medio salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) en aras de subsidiar la entrada en funcionamiento y el sostenimiento del Sistema Nacional de Registro de Identificación Balística, la cual deberá ser pagada por el interesado en obtener o mantener el permiso de porte y tenencia de armas de fuego. También dispone este artículo que estos recursos se enviarán a un fondo que administrará el Departamento de Control, Comercio de Armas, Municiones y Explosivos –DCCA del Ministerio de Defensa Nacional.

Dentro de los principios ya mencionados podemos encontrar el **principio de previsión** según el cual:

> *"Cuando se adopte una medida que influya en la política criminal deben estudiarse las consecuencias que esta genera dentro y fuera del sistema de justicia, como por ejemplo, su impacto en el sistema penitenciario, sus costos presupuestales, entre otros. Además, debe prevenirse la creación de instancias*

de coordinación innecesarias, por el contrario, debe propenderse por fortalecer y dotar de legitimidad y eficacia a las ya existentes". (Consejo Superior de Política Criminal, 2018)

Una de las reiteradas observaciones que ha hecho el Consejo Superior de Política Criminal a algunos proyectos de ley que proponen medidas para intervenir en los fenómenos criminales, es la ausencia de un cálculo de los costos económicos, de personal y tecnológicos que demandan los instrumentos propuestos.

Asimismo, al revisar la exposición de motivos del proyecto de Ley en comento, no aparece evidencia alguna de la realización de estudios de factibilidad o de impacto fiscal para determinar la viabilidad financiera de la medida.

Resulta para el Consejo Superior de Política Criminal necesario que se precise de manera clara dentro de la exposición de motivos cuál es la verdadera necesidad que justifica la creación de este nuevo fondo. Esto en consideración y armonía a los propios lineamientos que ha impartido el Consejo Superior de Política Criminal, respecto a la creación de comités, fondos o instituciones en relación con la justificación del por qué se hace imperiosa la misma, así como el por qué, en el caso concreto, los fondos existentes, no sirven para el cumplimiento del objeto de la presente iniciativa.

En este proyecto de ley no se hace un análisis económico acerca de los costos de implementación, por lo que al no hacerse evidente, se corre el riesgo de que se apruebe su texto y no se ponga en funcionamiento efectivo, debido a la falta de financiación.

C. De los errores de técnica legislativa.

El Consejo Superior de Política Criminal ve con buenos ojos que se promuevan iniciativas tendientes a mejorar la investigación criminal a través de mecanismos que creen nuevas fuentes de información para los investigadores al momento de realizar sus averiguaciones. Sin embargo, el Consejo Superior de Política Criminal quiere hacer un llamado a los miembros de la Rama Legislativa reiterando la necesidad de que los proyectos de Ley que se elaboren cuenten con una redacción clara, respetando las reglas propias de la técnica legislativa.

Revisado el proyecto de Ley sometido a análisis se puede constatar como varias de las disposiciones de éste, no son claras. Se constata como el artículo primero, que comprende seis incisos y dos parágrafos, redactados en un lenguaje confuso, en el cual no es claro cómo va a funcionar el Sistema Nacional de Registro de Identificación Balística.

Este artículo, que como se dijo modificaría lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1941

de 2018, plantea grandes retos para su implementación toda vez que su redacción ambigua plantearía problemas de interpretación.

Otro claro ejemplo de esta falta de técnica legislativa puede percibirse con la redacción del artículo 3 de la norma en comento, denominado "prueba de la Huella de Identificación Balística" cuando en realidad su contenido porta sobre la manera en que han de practicarse las pruebas técnicas para la identificación balística. En este mismo artículo se pretende la creación de un fondo a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, en el cual se recaudarían los dineros provenientes del valor de las pruebas de balística. No obstante, y debido a la redacción de esta norma, no se entiende si se trata de un nuevo fondo, o si se trata de un fondo ya existente a cargo de esa Cartera Ministerial.

Por otra parte, llama particularmente la atención lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 3 cuando se dispone que: ***"****El Departamento Control Comercio de Armas (DCCA), coordinará para que las armas antes de ser entregadas al comprador, tengan el registro técnico de la huella balística ante las instituciones autorizadas."* Debe recordarse que el monopolio de las armas corresponde al Estado por lo cual hablar de una entrega al comprador, constituiría una contradicción con el artículo 233 constitucional.

3. Conclusión

Después de una apretada discusión al seno del Comité Técnico, se concluye por parte del Consejo Superior de Política Criminal la inconveniencia de la propuesta, y por tanto, emite concepto desfavorable, pues la propuesta ya se encuentra vinculada al ordenamiento jurídico, es contraria al principio de previsión y al de seguridad jurídica, además de no contar con un análisis empírico y justificativo de las disposiciones planteadas.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Nicolás Murgueitio Sicard
Director (E) 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