

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley 082 de 2013
Senado “por la cual se concede rebaja de pena, por una vez”

Proyecto Ley 082 de 2013 Senado	
Autor (es)	H.S. Juan Manuel Corzo Román, Roberto Gerlein Echeverría, Hernán Andrade Serrano, Eduardo Enríquez Maya
Fecha de Presentación	04 Septiembre 2013
Estado Actual	Pendiente discutir ponencia para segundo debate en Senado
Referencia	Concepto No. 14.01

1. Objeto del Proyecto

De acuerdo con el texto del proyecto consignado en la **ponencia para segundo debate en la Gaceta No. 138 de 2014**¹, la iniciativa propone ser un «*cambio en el entendimiento de la Política Criminal en Colombia*», a través del cual hay una forma distinta de afrontar por lo menos, tres problemas fundamentales de la situación penitenciaria en Colombia: el hacinamiento, la vulneración de los derechos de las personas privadas de la libertad y las dificultades del cumplimiento de los fines de la pena, en especial el de resocialización.

Por tanto –menciona la introducción del Proyecto de Ley–, «*aunque no soluciona en su totalidad la crisis del sistema criminal en Colombia, [esta propuesta] redundará en beneficios para el sistema penitenciario, para las familias de los internos, para la sociedad en general, pero sobre todo logrará disminuir la cifra de hacinamiento en los establecimientos del país y permitirá que el Gobierno Nacional inicie la construcción de una Política Criminal y Penitenciaria viable y coherente con las necesidades sociales del país, acorde con los estándares internacionales y el respeto de los Derechos Humanos*».

Así pues, el Proyecto de Ley propone rebajar las penas de privación de libertad como una manera de detener la vulneración de los derechos de quienes están condenados actualmente y también como una contribución a la reducción de los índices de

1

http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=27&p_numero=82&p_co_nsec=39068

hacinamiento del sistema penitenciario colombiano, condiciones necesarias para la construcción de la Política Criminal que necesita el país.

2. Contenido del Proyecto de Ley 82 de 2013 - Senado

La presente iniciativa consta de cinco artículos, en lo que se define el objeto de la ley, las exclusiones, las disposiciones de tipo administrativo para ejecutar la propuesta y, finalmente, la disposición de vigencia de la ley.

En cuanto al objeto, consiste en la reducción de la quinta parte de la pena, rebaja que se otorga sin perjuicio de otros beneficios judiciales o administrativos contemplados en las normas del Derecho Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario en Colombia. Las exclusiones de casos que no pueden ser objeto de la rebaja de la quinta parte están contempladas en el artículo 3.

A continuación se reproduce le integridad del texto que compone el Proyecto de Ley:

Artículo 1°. Objeto. Concédase una rebaja de la quinta parte de la pena privativa de la libertad impuesta o que llegare a imponerse a quienes estuvieren vinculados al proceso penal a la entrada en vigencia de la presente ley y que dentro del año de vigencia de la ley sean condenados. Este beneficio se aplicará a quienes para la misma fecha estén cobijados por beneficios de libertad provisional, detención domiciliaria, condena de ejecución condicional o libertad condicional.

Artículo 2°. La rebaja concedida se otorgará sin perjuicio de los otros beneficios previstos en el Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Código Penitenciario y Carcelario y demás normas complementarias.

La concesión de la rebaja no afectará los términos de prescripción de la acción penal ni de la pena.

Artículo 3°. Exclusiones. Serán excluidos de este beneficio jurídico quienes hayan sido condenados por delitos de lesa humanidad y delitos en contra de las personas protegidas por la Ley 1098 de 2006.

De igual forma serán excluidos los delitos que sean consecuencia del conflicto interno armado y/o que se realicen en ejecución del mismo, los cuales se tratarán conforme a las leyes de justicia transicional y los acuerdos de paz que el Gobierno Nacional firme con estos grupos, así como los delitos cometidos por servidores públicos que hayan realizado pactos con grupos organizados al margen de la ley o hayan colaborado con actividades delictivas expresadas en este artículo.

Artículo 4°. Para tal fin, el Consejo Superior de la Judicatura proveerá los jueces de ejecución de penas necesarios para la implementación de este beneficio.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley tendrá un año de vigencia a partir de su promulgación.

3. Observaciones político-criminales al Proyecto de Ley 82 de 2013-Senado

En términos generales, la iniciativa legislativa, a pesar de plantear soluciones a un problema actual que caracteriza a la privación de la libertad en Colombia, tiene algunas imprecisiones y deficiencias de diverso tipo que podrían llevar a su inconstitucionalidad.

El proyecto de rebaja de penas tiene gran relevancia en el contexto del país, no sólo porque demuestra un cambio de postura por parte del Congreso de la República en relación con las respuestas frente a la crisis del sistema penitenciario y carcelario, sino también, porque se puede tomar como una contribución a la reconciliación en un contexto de transición en el que el poder punitivo plantea concesiones a otro tipo de ciudadanos condenados y privados de su libertad que no han accedido a otras formas de beneficios excepcionales planteados por la sociedad, como es el caso de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005). De igual manera, abre la posibilidad de poner de presente una vez más la revisión de los criterios legales de proporcionalidad entre los delitos y las penas en el Derecho Penal colombiano.

Sin embargo, este Consejo Superior de Política Criminal formula una serie de observaciones para que sean tenidas en cuenta por los autores y ponentes en el proceso de configuración legislativa.

3.1. Sobre el objeto de la rebaja de penas

El primer artículo del Proyecto de Ley establece que serán rebajadas las penas impuesta en una quinta parte dentro de un marco temporal concreto que inicia teniendo en cuenta a quienes estuvieran vinculados a un proceso penal al momento de la entrada en vigencia de la ley y finaliza con quienes dentro del año de vigencia de la ley sean condenados. Esta rebaja de la quinta parte coincide con iniciativas similares presentadas por el legislativo, concretamente el *Proyecto de Ley 03 de 2010 Senado* presentado por la entonces Honorable Senadora Piedad Córdoba y archivado en sesión Plenaria el día 23 de Noviembre de 2011.

Sobre este punto en particular, en la revisión que hizo el Consejo del Proyecto de Ley y su exposición de motivos, no encontró un análisis del impacto que este tipo de beneficios puede generar en la población penitenciaria del país, teniendo en cuenta, por ejemplo, cuántas personas en la actualidad se encuentran privadas de la libertad, bajo libertad condicional, el promedio de duración de la privación de la libertad en Colombia, y otros datos que sin duda, permitirían evaluar con mayor precisión la razón de esa proporción de rebaja.

Por el momento, la razón que se encuentra para ello es la coincidencia con el *Proyecto de Ley No. 03 de 2010 Senado* que planteó tal rebaja, argumentando una iniciativa de paz y de reconciliación al igual que otra serie de iniciativas que ha respaldado la Iglesia Católica en relación con el jubileo y la celebración de acontecimientos significativos para las sociedades cristianas como lo señalara en 1999 la Conferencia Episcopal: «*Ha sido costumbre en los países de tradición cristiana que, con motivo de importantes acontecimientos religiosos, se conceda el beneficio de rebaja de la pena a las personas que se encuentran privadas de su libertad [como se ha hecho] (...) con motivo del Año Santo de 1950, el Congreso Eucarístico de 1968 y la visita apostólica del Papa Juan Pablo II en 1986*»².

Considera este Consejo recomendable respaldar mejor este tipo de rebajas, de tal manera que permita, por ejemplo, relacionar esta clase de iniciativas con la proporcionalidad de las penas y con la necesidad de las mismas.

En el caso del primer aspecto, la rebaja de penas como beneficio excepcional que concede el legislador en el marco de la configuración democrática de las leyes penales, debe calcular, que dada esta posibilidad, los ciudadanos que en el momento se encuentren enfrentando procesos penales, lleguen a aceptar cargos calculando racionalmente que si actúan de inmediato serían beneficiarios de las rebajas.

En cuanto al segundo aspecto, es recomendable que el Proyecto de Ley adopte también el punto de vista de la necesidad y la finalidad de la pena, a través del cual se pueda encontrar mayores razones para la fundamentación de esta rebaja excepcional.

3.2. Sobre la relación de la rebaja excepcional con otros beneficios contemplados en la legislación penal colombiana

En relación con los otros beneficios judiciales y administrativos establecidos en la legislación penal colombiana, el examen al segundo artículo del Proyecto de Ley no arroja ningún comentario sobre su inconveniencia, en la medida en que es un desarrollo del primer artículo y su planteamiento sobre la prescripción de la acción penal y de la pena se ajusta a los criterios legales y constitucionales.

3.3. El establecimiento de exclusiones para la rebaja de penas en el Proyecto de Ley

² Conferencia Episcopal de Colombia. *La Iglesia en Colombia pide rebaja de penas con motivo del jubileo del año 2000*. Disponible en: <http://www.cec.org.co/documentos/presidencia/562-presidencia-rebaja-de-penas-jubileo-ano-2000>

El artículo 3 del presente proyecto plantea una serie de exclusiones de la rebaja de pena, a quienes hayan sido condenados por: delitos de lesa humanidad; delitos contra las personas protegidas por la Ley 1098 de 2006 (código de la Infancia y la Adolescencia); quienes hayan cometido delitos que sean consecuencia del conflicto armado y/o que se realicen en ejecución del mismo; y los delitos cometidos por servidores públicos que hayan realizado actos con grupos organizados al margen de la ley o hayan colaborado.

En relación a esta colección de criterios de exclusión, un examen a cada uno de estos muestra que existen ciertas observaciones frente en cuanto a su conveniencia y claridad:

- En cuanto a los **delitos de lesa humanidad**, si bien la Corte Suprema de Justicia³ y la Corte Constitucional⁴ se han pronunciado al respecto estableciendo pautas a nivel interno para indicar en qué casos se está en presencia de un delito de lesa humanidad, lo cierto es que la Ley 599 de 2000 no establece ese tipo penal para la legislación penal colombiana; para ello hay que remitirse al Derecho internacional, especialmente al artículo 7 del Estatuto de Roma para su interpretación.

Siendo esto así, las imputaciones, acusaciones y condenas por delitos de lesa humanidad en Colombia se adelantan a través de los tipos penales existentes en el Código penal como, por ejemplo, los contemplados en el título II (personas y bienes protegidos por el DIH), el homicidio, el secuestro, el concierto para delinquir⁵. De ahí que sea recomendable presentar con mayor claridad este criterio de exclusión.

- De acuerdo con el artículo 2 de la **Ley 1098 de 2006**, esta tiene por objeto la “protección integral de los niños, niñas y adolescentes”. Por lo tanto las personas protegidas por el Código de infancia son solamente los niños, niñas y adolescentes.

Ahora bien, con la redacción actual de la propuesta de excluir de la rebaja “*los delitos contra las personas protegidas por la Ley 1098 de 2006*”, se entendería que hace referencia a las condenas de infracciones penales en las que de cualquier modo hay víctimas de este tipo, lo cual puede resultar extremadamente amplio dado que engloba todas las posibilidades de modalidades típicas que trae el Código penal.

³ Ver, por ejemplo, las sentencias de la Sala de Casación Penal de 3 de agosto de 2011, R. 36563, de 21 de septiembre de 2009, R. 32022 y el auto de 23 de mayo de 2012, R. 34180.

⁴ Ver, por ejemplo, la sentencia C-579 de 2013.

⁵ En la sentencia del 3 de agosto de 2011, referenciada en nota anterior, la Corte Suprema de Justicia señaló que «para efectos de calificar los crímenes atroces cometidos contra la población civil por los grupos armados al margen de la ley, dentro del contexto de los llamados crímenes de lesa humanidad, debido a que se trata de una variedad de delitos de graves violaciones a los derechos humanos, que fueron tipificados en la legislación nacional bajo títulos que consagran bienes jurídicos tradicionales, los operadores jurídicos deberán remitirse al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional para fijar su contexto, en concreto, a su artículo 7º, concordándolo con las normas del Código Penal nacional que castigan tales comportamientos»

El ejemplo más característico de esto es que, con la redacción actual, excluiría de la rebaja a quienes han sido condenados por el delito de inasistencia alimentaria (art. 233) que, desde el punto de vista penal, vulnera el bien jurídico de la familia, pero que a la luz de la redacción del segundo inciso del artículo 3 del Proyecto de Ley afecta a las personas protegidas por la Ley 1098 de 2006.

En tal sentido, es recomendable analizar tal propuesta y, por lo menos, articularla de mejor manera con el artículo 199 de la Ley 1098, que establece unas reglas en materia de beneficios (como la exclusión de los mismos), no para todos los delitos, sino «*cuando se trate de los delitos de homicidio, lesiones personales bajo modalidad dolosa, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o secuestro, cometidos contra niños, niñas y adolescentes*».

- Sobre las condenas por delitos que hagan parte de **procesos de justicia transicional**, resulta conveniente que queden excluidos en la medida que tales lógicas implican ya una serie de beneficios y reducciones a las penas establecidas en el Código Penal.
- Por último, en relación con la exclusión de beneficios de los **servidores públicos**, es claro que con esa expresión tiene como principal objetivo las penas de quienes han sido condenados la denominada parapolítica. Frente a ello, en el Proyecto de Ley no se indican las razones por las cuáles este grupo de condenas deban estar excluidas.

3.4. Sobre la implementación del beneficio de rebaja de penas y la necesaria evaluación de impacto de los proyectos de ley en el sistema penal colombiano

En relación con este punto, la revisión del Proyecto de Ley y su exposición de motivos, no muestra que se haya hecho un análisis del impacto fiscal y logístico de la disposición relativa a los jueces de ejecución de pena necesarios para adelantar el procedimiento de estudio de los casos que se presenten y sean sujetos al beneficio de rebaja de pena.

Sobre el particular, es recomendable que se estudie la factibilidad de esta disposición dado que en ello radicaría parte de su éxito en el caso de que se convierta en Ley de la República, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 5 establece un año de vigencia a partir de su promulgación.

Desde un punto de vista más amplio, que puede considerarse como una recomendación dirigida a la elaboración de todos los proyectos de ley involucrados con la política criminal, es importante traer de presente dos argumentos relacionados con la importancia de respaldar las iniciativas en análisis y estudios con respaldo técnico, los cuales tienen que ver con las recomendaciones hechas por la Comisión Asesora de Política Criminal en el 2012, y con una ley del 2007 relacionada con la modernización de los procedimientos legislativos en el país.

De un lado, la Comisión Asesora en su oportunidad recalcó como uno de los rasgos distintivos de la irracionalidad de la política criminal en Colombia era la ausencia de análisis previos al momento de tomar decisiones tanto gubernamentales como legislativas, que consideraran, por ejemplo, «la coherencia del sistema penal [a momento de creación de nuevas normas penales], o ya sea a nivel empírico sobre la carga de trabajo de los operadores de justicia, o sobre el sistema carcelario y penitenciario, o sobre la evolución misma de los fenómenos criminales»⁶.

Por esta razón, al momento de formular las recomendaciones, la Comisión señaló la necesidad de respaldar cada iniciativa desde varios puntos de vista, dentro de los que cabe resaltar la fundamentación empírica de la decisión y la evaluación de impacto de la misma, considerando especialmente su impacto fiscal, su impacto sobre el problema objeto de intervención y su impacto en los diferentes sectores del sistema penal, como el sistema de persecución y enjuiciamiento criminal y el sistema penitenciario y carcelario.

En palabras de la Comisión, «se deben adelantar obligatoriamente estudios de impacto fiscal, para evitar que se aprueben normas sin presupuesto, para lo cual contará con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación. No deben aprobarse reformas legislativas sin estos dos conceptos»; además, toda de decisión de política criminal «debe estar fundamentada empíricamente, de suerte que toda reforma penal, para ser aprobada, debería contar con una clara justificación de su necesidad; (...) igualmente debe evaluarse previamente el potencial impacto de las medidas penales tanto sobre el sistema normativo, como sobre los operadores de justicia y el sistema carcelario; (...) se debe hacer un seguimiento a las reformas penales, para evaluar su impacto»⁷.

De otra parte, con el propósito de fortalecer y modernizar los procesos legislativos en el Congreso de la República, se creó la Ley 1147 de 2007, *por la cual se adiciona la Ley 5 de 1992 y se crean la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de Asistencia Técnica Legislativa y de Atención Ciudadana*. En relación con la Unidad Coordinadora a la que se refiere la ley, el artículo 6 establece una serie de funciones tendientes a proporcionar todo el apoyo técnico requerido para asegurar el soporte de calidad, no solo de los proyectos de Ley o de Acto Legislativo, sino también de las deliberaciones que se presentan en el Congreso⁸. Dentro de estas funciones,

⁶ Comisión Asesora de Política Criminal. *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Junio de 2012, p. 28

⁷ Comisión Asesora, *op. cit.*, pp. 81 y 76-77, respectivamente.

⁸ Al artículo 6 dispone: «1. Procurar la alta calidad de los proyectos de ley, de Acto Legislativo y de la discusión legislativa por medio de investigaciones técnicas y objetivas; 2. Apoyar por medio de asesorías técnicas y objetivas la calidad de los proyectos de ley, de Acto Legislativo y de la discusión legislativa; 3. Fortalecer las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso con la participación oportuna de la sociedad; 4. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica para facilitar el análisis de los temas legislativos, por medio de la suscripción de convenios de cooperación; 5. Adelantar el programa de judicatura y pasantías legislativas para la Unidad con las distintas universidades nacionales y extranjeras; 6. Las demás que le asigne la Comisión.»

considera el Consejo Superior de Política Criminal, se puede encontrar el fundamento normativo para que las recomendaciones señaladas previamente tengan su lugar en la actividad parlamentaria.

4. Conclusiones

De acuerdo con lo señalado, el Consejo Superior de Política Criminal considera que la propuesta del Proyecto de Ley 82 de 2013 Senado no se ajusta a los requerimientos mínimos que supone el ejercicio de una política criminal seria y objetiva, basada en estudios criminológicos y de operación concreta del sistema penitenciario y del sistema judicial. Estos supuestos mínimos no se observan ni en la exposición de motivos ni en el articulado propuesto. Este desajuste, sin embargo, no se predica de su absoluta inconveniencia para el contexto colombiano, sino por la deficiencia argumentativa y normativa que trae consigo.

Para finalizar, además de las puntuales observaciones desarrolladas anteriormente, es importante reiterar dos.

La primera radica en la importancia que tiene la difusión de beneficios punitivos en un escenario de transición, diálogo y reconciliación, máxime cuando ya existen y se tienen contemplados para el futuro, como los sistemas de alternatividad penal para quienes han sido condenados por delitos relacionados con el conflicto armado, dentro de los márgenes jurídicos y político-criminales disponibles para ello. Y la segunda, consiste en valorar la imperiosa necesidad de revisar los parámetros de proporcionalidad entre los delitos y las penas en la actual legislación colombiana, dado que ello permitiría el debate para plantear respuestas a la crisis penitenciaria de manera estructural y permanente.

Elaboro: Ricardo Antonio Cita – Ministerio de Justicia y del Derecho
Consolido: Andrés Felipe Bernal - Ministerio de Justicia y del Derecho
Reviso: Iván González Amado – Coordinador Comité Técnico
Aprobó: Comité Técnico Consejo Superior de Política Criminal

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Marcela Abadía Cubillos
Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaria Técnica Consejo Superior de Política Criminal