

Al responder cite este número
OFI17-0012099-DCP-3200

Bogotá D.C., miércoles, 26 de Abril de 2017

Doctor
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL
Secretario
Primera Comisión
Senado - Congreso de la República
Carrera 7 - No. 8 - 68
Ciudad



Asunto: Remisión Conceptos Consejo Superior de Política Criminal

Respetado Doctor Giraldo,

De manera atenta, me permito remitirle los conceptos emitidos por parte del Consejo Superior de Política Criminal, a los proyectos de ley que a continuación se relacionan.

- Concepto en relación con los proyectos de rebaja de penas en ocasión al jubileo papal N°: 215, 218 y 222 de 2017 Senado
- Concepto al proyecto de ley de rebaja de penas N°:216 de 2017 Senado "por medio del cual se establece, por una sola vez, la rebaja de una quinta parte de la pena privativa de la libertad impuesta en la República de Colombia, por delitos cometidos antes del 16 de marzo de 2017".
- Proyecto de Ley 116 de 2016 Senado "Por medio de la cual se adopta la Ley de Protección y Compensación al Denunciante de Actos de Corrupción Administrativa en el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"
- Concepto en relación con el proyecto de ley N° 211 de 2017 Senado "Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y control de gestión pública".

De igual manera, agradezco circular el respectivo concepto a los autores, ponentes y congresistas integrantes de la célula legislativa para su conocimiento y fines pertinentes.

Cordialmente,

MARCELA ABADÍA CUBILLOS
Directora de Política Criminal y Penitenciaria

Anexos: CSPC, Concepto 03.2017, seis (6) folios
CSPC, Concepto 04.2017, cinco (5) folios
CSPC, Concepto 05.2017, cuatro (4) folios
CSPC, Concepto 06.2017, cinco (5) folios

Elaboró: Nadia Lizarazo
Aprobó: Marcela Abadía Cubillos

Plc-
3-5-2017
11:55
Andrés M.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal a los Proyectos de Ley número 215 de 2017 Senado, 218 de 2017 Senado y 222 de 2017 Senado, sobre propuestas de jubileo y rebaja de penas

Proyectos	1. Proyecto de Ley número 215 de 2017 Senado 2. Proyecto de Ley número 218 de 2017 Senado 3. Proyecto de Ley número 222 de 2017 Senado
Título	1. Por la cual con ocasión del Jubileo Papal se conceden beneficios de libertad y rebaja de penas 2. Por la cual se expide la Ley de Jubileo y se concede rebaja de penas, por única vez 3. Por la cual se concede una rebaja de penas
Autor	1. Senadores Roy Barreras Montealegre y Armando Benedetti Villaneda 2. Senador Juan Manuel Corzo Román 3. Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Representante Edward David Rodríguez Rodríguez
Fecha de Presentación	1. 16 de marzo de 2017 2. 16 de marzo de 2017 3. 22 de marzo de 2017
Estado Actual	Para todos, pendiente de enviar a Comisión en Senado
Referencia	Concepto 03.2017

1

El día jueves 28 de marzo de 2017 se adelantó en el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal el examen de los Proyectos de Ley 215, 218 y 222 de 2017 Senado, objeto de análisis en este concepto. La discusión y las consideraciones que se presentan a continuación se formulan a partir del examen de los textos radicados en el Senado de la República, el día 16 de marzo del presente año, para el caso de los dos primeros, y el día 22 de marzo, para el caso del último. Todos los proyectos están pendientes de enviar a la Comisión correspondiente para iniciar su deliberación en el trámite legislativo.

1. Contenido de la propuesta de los Proyectos de Ley bajo examen

1.1. Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado, por la cual con ocasión del Jubileo Papal se conceden beneficios de libertad y rebaja de penas

El Proyecto de Ley número 215 de 2017 Senado, propuesto por el Partido de la U, se compone de seis artículos. El **artículo 1** establece la rebaja de una sexta parte de las penas privativas de la libertad impuestas a los condenados e incluye como sujetos beneficiarios a las personas procesadas que se encuentran privados de la

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

libertad; además, establece como fecha para la concesión de la rebaja el día 6 de septiembre de 2017 -coincidiendo con la visita a Colombia del Papa Francisco, líder de la Iglesia Católica y Jefe de Estado de la Ciudad del Vaticano-, con lo cual la rebaja aplica para los delitos cometidos antes de esa fecha.

El **artículo 2** desarrolla el mecanismo de rebaja para los casos de las personas procesadas y privadas de la libertad. Para los detenidos preventivamente se propone la sustitución de la medida mediante la figura de la libertad provisional consistente en la imposición de una nueva medida de aseguramiento que no sea la privativa de la libertad en los establecimientos carcelarios. Se establece como criterio de exclusión el hecho de que la persona esté procesada y detenida preventivamente por alguno de los delitos que se listan en el artículo 4.

El **artículo 3** establece una cláusula según la cual los beneficios otorgados por esta Ley son independientes de los demás establecidos en las Leyes 599 de 2000 y 906 de 2004.

El **artículo 4** establece el régimen de exclusión del Proyecto de Ley. Según este, no pueden ser objeto de beneficios los condenados o procesados por conductas punibles, incluidas en alguno de los siguientes siete criterios: (1) delitos contra las personas o los bienes protegidos por el DIH, (2) delitos contra la vida, (3) delitos contra la libertad, (4) delitos contra la libertad y formación sexuales, (5) delitos de lesa humanidad, (6) delitos de narcotráfico y (7) los delitos cometidos contra menores de edad.

2

El **artículo 5** establece la competencia para la concesión de la rebaja, la cual radicará en los jueces de conocimiento y en los jueces de ejecución de penas, según sea el caso. Finalmente, en el **artículo 6** se establece la vigencia de la Ley, la cual regirá a partir de su promulgación.

1.2. Proyecto de Ley 218 de 2017 Senado, por la cual se expide la Ley de Jubileo y se concede rebaja de penas, por única vez

El Proyecto de Ley número 218 de 2017 Senado, propuesto por el Partido Conservador Colombiano, se compone por seis artículos. El **artículo 1** establece una rebaja de la quinta parte (20%) de la pena privativa de la libertad impuesta o que llegare a imponerse a quienes estuviesen vinculados al proceso penal a la entrada en vigencia de la Ley.

El **artículo 2** establece una cláusula según la cual los beneficios otorgados por esta Ley son independientes de los demás establecidos en las Leyes 599 de 2000 y 906 de 2004 y aclara, además, que la concesión de beneficios no afecta los términos de la prescripción de la acción penal o de la penal.

El **artículo 3** establece la competencia para la concesión de la rebaja, la cual radicará en los jueces de la República, según sea el caso.

El **artículo 4** establece el régimen de exclusión del proyecto de ley. Según este, no pueden ser objeto de beneficios los condenados o procesados por conductas punibles, incluidas en alguno de los siguientes cuatro criterios: (1) delitos de lesa humanidad, (2) delitos contra menores de edad, de acuerdo con los establecido en el artículo 199 de la Ley 1098 de 2006, (3) delitos que sean “consecuencia del conflicto interno armado y/o que se realicen en ejecución del mismo” y (4) los delitos de los servidores públicos “que hayan realizado pactos con grupos organizados al margen de la Ley o hayan colaborado con actividades delictivas”.

El **artículo 5** establece una obligación para el Ministerio de Justicia y del Derecho según la cual esa Cartera “pedirá celeridad procesal a los jueces de ejecución de penas para que le den prioridad a las personas relacionadas en esta Ley de Jubileo y rebaja de penas”. Por último, el **artículo 6** establece la vigencia de la ley, la cual regirá a partir de su promulgación.

1.3. Proyecto de Ley 222 de 2017, por la cual se concede una rebaja de penas

El Proyecto de Ley número 222 de 2017 Senado, propuesto por el Partido Centro Democrático, se compone de cinco artículos. El **artículo 1**, denominado “Objeto”, concede una rebaja de una quinta parte (20%) a los condenados por los delitos cometidos antes de la promulgación de la ley.

El **artículo 2**, denominado “Rebaja de pena”, reitera la reducción de las condenas en un 20% y aclara que la reducción se realiza sin perjuicio de otros mecanismos o beneficios previstos en los códigos penal, procesal y penitenciario y carcelario vigentes. Del mismo modo, establece una condición para la aplicación del beneficio contemplado en la ley, dado que exige que solo se podrá reconocer cuando los condenados hayan cumplido el 50% de la ejecución de la pena privativa de la libertad, u otro mecanismo relacionado con la condena como la prisión domiciliaria, la libertad condicional, la ejecución condicional, etc.

El **artículo 3** establece el régimen de exclusión del Proyecto de Ley. Según este, no pueden ser objeto de beneficios los condenados por alguna de las conductas punibles que cumplan cualquiera de las siguientes condiciones: (1) delitos de lesa humanidad, (2) delitos contra la administración de justicia, (3) delitos en contra de menores de edad, (4) delito de feminicidio y (5) delitos de narcotráfico.

El **artículo 4** establece el procedimiento de rebaja en los siguientes términos: “se concederá a solicitud de la parte interesada ante el funcionario judicial competente”, y además “contra la decisión que profiera el funcionario judicial competente, sobre la rebaja de la pena motivo de la presente ley, procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario y el recurso de apelación que conocerá el superior jerárquico”. Por último, el **artículo 5** establece la vigencia de la Ley, la cual regirá a partir de su

promulgación, adicionando la aclaración de que “la presente ley deroga todas las anteriores”.

2. Observaciones político-criminales a los Proyectos de Ley bajo examen

Antes de presentar los argumentos derivados del examen y la discusión del Consejo Superior de Política Criminal, es necesario mencionar que se ha decidido agrupar en un solo concepto el examen de los Proyectos de Ley 215, 218 y 222 de 2017 Senado, debido a que estas iniciativas, además de regular una misma materia –la rebaja de penas–, proponen una fundamentación y justificación de las medidas de manera directa en la visita del Papa Francisco, líder de la Iglesia Católica y Jefe de Estado de la Ciudad de Vaticano.

Los Proyectos de Ley 215, 218 y 222 de 2017, presentan en su estructuración elementos religiosos. Así, por ejemplo, el Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado desde su título reconoce que los beneficios de libertad y las rebajas de penas se conceden con ocasión del jubileo papal; también, la fecha relevante vinculada con la concesión de beneficios que se establece en los artículos 1 y 2, es el 6 de septiembre de 2017, momento en el que empieza la denominada Visita Apostólica¹.

4

En el caso del Proyecto de Ley 218 de 2017 Senado, la exposición de motivos sostiene que su estrategia se enmarca dentro de la tradición de la indulgencia jubilar, y del mismo modo reconoce directamente que la visita del Papa es una razón para “la gracia o jubileo”, aunque no sea la única². Finalmente, el Proyecto de Ley 222 de 2017 Senado de manera expresa enmarca su propuesta en la línea de instrumentos legales que han concedido beneficios de rebajas de penas por la visita del líder de la Iglesia Católica, como es el caso de las Leyes 40 de 1968 y 48 de 1987.

¹ Así lo informó recientemente la agencia de noticias Radio Vaticano. Mayor información disponible en: http://es.radiovaticana.va/news/2017/03/10/papa_francisco_-_viaje_apostolico_-_colombia_2017/1297884.

² En la sección “Procedencia de la Ley de Jubileo”, de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 218 de 2017 Senado, se puede leer lo siguiente: “En primer lugar debo manifestar que no obstante ser Colombia un país laico a partir de la Constitución del 1991, esto es que se respeta la libertad religiosa y de creencias, cortapisa que no existía cuando se expidió la Ley 48 de 1987 mediante la cual se otorgó una rebaja generalizada a todos los presos en conmemoración a la visita del Papa Juan Pablo II, **es también necesario aclarar que la mayoría de los habitantes del país profesan la religión Católica, por lo tanto la celebración o jubileo con la visita del Sumo Pontífice si es de importancia nacional y reporta felicidad para un gran número de connacionales**, no bastando ello desde luego para proceder con la expedición de la presente Ley de Jubileo, haciéndose necesario en consecuencia sustentar la misma en problemas reales y graves que requieren inmediata solución e intervención por parte del Estado en cuanto a la población carcelaria se refiere (...)” (acento añadido).

Siendo ello así, el presente concepto presenta dos observaciones. La primera relacionada con los principios de separación entre las Iglesias y el Estado, el pluralismo religioso y la igualdad de todas las confesiones ante la ley. La segunda, relacionada con aspectos particulares de las iniciativas, a partir de su comparación.

2.1. La separación entre las Iglesias y el Estado y la improcedencia de una rebaja de penas basada en la visita de un líder religioso

Como se había anotado los tres Proyectos de Ley bajo examen, fundamentan la iniciativa en la visita que el Papa Francisco hará en Colombia. En otras palabras, tal hecho se constituye en razón para “dar una nueva oportunidad” a la población privada de la libertad³, para ejecutar un acto de misericordia⁴, o bien para continuar con la tradición de jubileos con ocasión de las visitas papales⁵.

El Consejo Superior de Política Criminal considera que tal fundamentación, en el marco del nuevo orden constitucional de 1991, no es admisible para una propuesta de política criminal como es la de rebaja de penas. Aunque es destacable que las tres iniciativas bajo examen mencionan la crisis penitenciaria como una razón para adoptar la decisión, también es claro que la visita del líder de la Iglesia Católica es una razón determinante, tanto así que dos de los proyectos mencionan en su título el jubileo -una práctica de contenido religioso asociada con el otorgamiento de indulgencias-, y uno de los proyectos establece un criterio temporal para la concesión del beneficio, asociado con un evento de trascendencia religiosa, como es el inicio de la visita del Papa Francisco a Colombia, el 16 de septiembre de 2017⁶.

5

³ Menciona la exposición de motivos del Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado: “la visita del Papa Francisco, es la oportunidad para dar una nueva oportunidad a cientos de personas que han pagado parte de la pena que les fue impuesta por el Estado y pueden iniciar una nueva vida en libertad gracias a un beneficio que se les concederá de tipo humanitario”.

⁴ Menciona la exposición de motivos del Proyecto de Ley 218 de 2017 Senado: “el presente proyecto de ley tiene por objeto dar aplicación y ejecutar un acto de misericordia y restablecimiento de la dignidad de algunos reclusos en situaciones de vulnerabilidad al interior de los establecimientos carcelarios del país, valiendo la pena aclarar que las Leyes de Jubileo se concedían y conceden como sinónimo o manifestación de alegría o entusiasmo ante la visita de una personalidad importante o en conmemoración de una fecha de trascendencia para una Nación, siendo tal vez la aplicación de Ley de Jubileo más famosa de la historia la concedida a Barrabás mediante la cual esté quedo en libertad y consecuentemente Jesús fue condenado a morir en la cruz, todo en el marco de una celebración judía”.

⁵ Menciona la exposición de motivos del Proyecto de Ley 222 de 2017 Senado: “Durante las visitas papales a Colombia, el Congreso ha expedido leyes que conceden rebajas de penas (...). Teniendo en cuenta la anunciada visita del Papa Francisco a Colombia queremos poner a consideración del Congreso de la República un Proyecto de Ley de Jubileo que rebaje hasta en un 20% las penas de quienes hayan sido condenados **por delitos de menor gravedad**”.

⁶ El artículo 1 del Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado propone lo siguiente: “**Artículo 1º. Rebaja de pena.** Concédase una rebaja de la sexta parte de la pena privativa de la libertad impuesta a las personas condenadas o procesadas, por delitos cometidos antes del 06 de septiembre de 2017”

El Estado colombiano, no solo es un estado laico, sino que además reconoce la plena libertad de cultos a partir del pluralismo religioso. De ese modo, proponer una estrategia de política criminal *a propósito* de la visita del Papa Francisco podría constituirse en un trato preferencial a determinada práctica religiosa, lo cual es contrario al orden constitucional instaurado en el año 1991.

Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado en varias decisiones la existencia de un deber general de neutralidad del Estado frente a las manifestaciones religiosas, como es el caso de las sentencias C-152 de 2003 y C-224 de 2016. En la primera de estas, por ejemplo, se sostuvo que la evaluación constitucional de las acciones permitidas al Estado en materia religiosa se relaciona con “el propósito o finalidad buscada por las autoridades públicas en su intervención, no pudiendo la medida desconocer los principios de separación entre las Iglesias y el Estado, así como los principios de pluralismo religioso e igualdad de todas las confesiones ante la ley que le imponen al Estado laico el deber de ser neutral frente a las diversas manifestaciones religiosas”⁷.

De acuerdo con ello, el Consejo Superior de Política Criminal sostiene que, como criterio de justificación, cualquiera que sea la iniciativa de rebaja de penas o de cualquier otro tipo de estrategia, no puede estar fundamentada en un acontecimiento de índole o trascendencia religiosa. De ahí que, en caso de considerar esta estrategia como viable, debería estar soportada exclusivamente en argumentos de política criminal.

6

2.2. Observaciones particulares a los proyectos de ley bajo examen

Luego de haber hecho mención a la principal inconveniencia de fundamentar una medida de política criminal a propósito de la visita de un líder religioso, el Consejo Superior de Política Criminal plantea dos comentarios sobre el contenido de las iniciativas a partir de dos criterios de comparación: (1) el objeto de las propuestas y (2) el régimen de exclusiones de las rebajas punitivas.

2.2.1. Sobre el objeto de las propuestas bajo examen

Los tres proyectos de ley plantean como objeto la concesión de una rebaja de las penas impuestas a los condenados. El Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado propone una reducción de una sexta parte, mientras que en los Proyectos de Ley 218 y 222 de 2017 Senado esta reducción es de la quinta parte (20%). En cuanto al criterio temporal para el reconocimiento del beneficio, el Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado propone otorgársela a los condenados o que llegaran a serlo por delitos cometidos antes del 6 de septiembre de 2017, fecha del inicio de la visita del Papa Francisco; de otra parte, los Proyectos de Ley 218 y 222 de 2017 Senado

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 2003. MP. Manuel José Cepeda. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/C-152-03.htm>.

proponen el otorgamiento por delitos cometidos antes de la promulgación o entrada en vigencia de la ley. En cuanto a los beneficiarios, el primer proyecto menciona a quienes estén vinculados a un proceso penal, en tanto que el segundo proyecto solo se refiere a condenados por delitos cometidos antes de la fecha.

Comparación de los Proyectos de Ley, según “objeto de las iniciativas”

PL 215/17-S	PL218/17-S	PL222/17-S
Artículo 1º. Rebaja de pena. Concédase una rebaja de la sexta parte de la pena privativa de la libertad impuesta a las personas condenadas o procesadas, por delitos cometidos antes del 06 de septiembre de 2017. Artículo 2º. Conmutación de medidas de aseguramiento. Otórguese a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el beneficio de libertad provisional con la imposición de otras medidas de aseguramiento a las personas que estén siendo procesadas por delitos cometidos antes del 06 de septiembre de 2017. Este beneficio no cobijará a las personas que estén siendo procesadas por los delitos contenidos en el artículo 4º de esta 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. Este beneficio se aplicara también a quienes para la misma fecha estén cobijados por beneficios de libertad provisional, detención domiciliaria, condena de ejecución condicional o libertad condicional.	Artículo 1º. Objeto. Conceder una rebaja de la quinta parte de la pena impuesta a los condenados por delitos cometidos antes de la promulgación de la presente Ley. Artículo 2º. Rebaja de pena. Concédase una rebaja de la quinta parte de la pena, por una sola vez, a los condenados por delitos cometidos antes de la promulgación de la presente Ley. Esta rebaja se hará sin perjuicio de los otros beneficios previstos en el Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Código Penitenciario y Carcelario y demás normas complementarias vigentes. La rebaja de la pena se concederá cuando el condenado haya pagado el 50% de la pena privativa de la libertad, libertad provisional, detención domiciliaria, condena de ejecución condicional o libertad condicional impuesta por sentencia judicial debidamente ejecutoriada.

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con lo anterior se tienen los siguientes sujetos beneficiados y los siguientes criterios temporales para la concesión de la rebaja de penas:

	Beneficiados		Criterio temporal
PL 215/17-S	Condenados	Delitos cometidos	Antes del 6 de septiembre de 2017
PL 218/17-S	Condenados o eventuales condenados	Vinculados a un proceso penal	Antes de la entrada en vigencia de la ley
PL 222/17-S	Condenados	Delitos cometidos	Antes de la promulgación de la ley

Fuente: elaboración propia

Como se puede advertir, las tres iniciativas bajo examen plantean una división entre los condenados a partir de una fecha de corte, según la cual un grupo de estos, los que han cometido infracciones o están vinculados a un proceso penal antes de la fecha establecida, sí se beneficiarían y, por otra parte, un grupo de condenados no.

Siendo ello así, dos sujetos en las mismas condiciones, esto es, condenados por la infracción penal, tendrían un trato diferente a partir de un criterio temporal, de tal modo que los que lo han sido por delitos cometidos antes de la fecha mencionada sí tendrían la posibilidad de tener un trato más favorable, mientras que los condenados por delitos cometidos después de la misma fecha no podrán acceder al mismo trato. En otras palabras, dado que los dos sujetos reúnen la condición definitoria del beneficio (condena por infracción penal) no habría lugar a discriminarlos a partir de un criterio temporal (fecha de corte); por el contrario, la consecuencia es que la rebaja habría de ser concedida, por una vez, a quien ha sido condenado o lo fuera a ser.

8

Otro asunto de especial importancia se relaciona con la extensión de los beneficios a otro tipo de sujetos, como las personas que se encuentran privadas de la libertad en virtud de una medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión.

El artículo 1 del Proyecto de Ley 215 de 2017 Senado incluye dentro de los beneficiados a las personas procesadas, y el artículo 2 desarrolla el mecanismo bajo la idea que en estos casos se tratará de la conmutación de las medidas de aseguramiento. Según ello, a este grupo de personas les será reemplazada por otro tipo de medida de aseguramiento de las establecidas en la legislación procesal penal, lo cual la norma propuesta denomina "beneficio de libertad provisional".

El Consejo Superior de Política Criminal considera que una propuesta de extensión de la propuesta a las personas privadas de la libertad detenidas preventivamente no es recomendable. En especial, porque, a diferencia de la reducción de la duración de la condena, esta estrategia elimina de plano la medida de aseguramiento, lo que implica la liberación inmediata de la población que cumpla con el requisito de estar siendo procesada por delitos cometidos previos a la fecha establecida. En tal sentido, es recomendable revisar esta propuesta y examinar su

impacto, tanto desde la perspectiva del carácter inmediato y masivo que trae consigo, como de la eventual afectación a número considerable de procesos penales en los que se han decretado esta medida. Así mismo, se resalta la existencia de recientes instrumentos legales, como la Ley 1760 de 2015 y 1786 de 2016, dirigidas a la racionalización del uso de la detención preventiva en los procesos penales, imponiendo límites temporales para su uso.

2.2.2. Sobre los regímenes de exclusión de los beneficios propuestos

Las propuestas examinadas también crean, cada una a su manera, un catálogo de exclusiones de las conductas punibles que no podrían ser objeto del beneficio propuesto, como se puede ver en la siguiente comparación:

Comparación de los Proyectos de Ley según “régimen de exclusiones de las rebajas punitivas propuestas”

PL 215/17-S	PL218/17-S	PL222/17-S
Artículo 4°. Excepciones. Los beneficios contenidos en esta ley no cobijarán a las personas procesadas o condenadas por delitos contra las personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario; delitos contra la vida; delitos contra la libertad; delitos contra la libertad y formación sexuales; delitos de lesa humanidad; narcotráfico; así como delitos cometidos contra menores de edad.	Artículo 4.- Exclusiones. Serán excluidos de este beneficio jurídico quienes hayan sido condenados por delitos de lesa humanidad y los condenados por delitos contra menores de edad contenidos en el Artículo 199 de la Ley 1098 de 2006. De igual forma 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. Los 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 3°. Exclusión del beneficio de rebaja de pena. El beneficio concedido en esta ley no se otorgará a quienes hayan sido condenados por delitos de lesa humanidad, contra la administración pública, contra los menores de edad, de feminicidio y de narcotráfico.

Fuente: elaboración propia

El listado en cada uno de los casos registra conductas diferentes que, como también ocurre con el Proyecto de Ley 216 de 2017 Senado, conduce a cuestionar las razones mediante las cuales se plantean las exclusiones. También, en los casos de las iniciativas bajo examen se pueden plantear algunas preguntas concretas con el ánimo de resaltar la vaguedad de ciertas categorías empleadas:

- “Delitos de lesa humanidad”, empleada en los tres proyectos: ¿cuál es el alcance de esta categoría, el que le otorga el derecho internacional, o el construido por la jurisprudencia doméstica, por ejemplo?
- “Narcotráfico”, empleada en los proyectos 215 y 222 de 2017: ¿se entiende por ello exclusivamente las conductas punibles establecidas en el capítulo II del título XIII del Código Penal?
- “Delitos cometidos contra menores de edad”, empleada en los proyectos 215 y 222 de 2017⁸: ¿incluye ésta ciertas modalidades como, por ejemplo, las lesiones personales culposas?
- “Delitos que sean consecuencia del conflicto interno armado y/o que se realicen en ejecución del mismo”: ¿se refiere a cualquier modalidad delictiva que pueda establecer una relación de consecuencia con el conflicto armado interno?, ¿cómo se establece tal relación?

2.2.3. Rebaja de condenas y reajuste de penas del Código Penal

Por último, el Consejo Superior de Política Criminal menciona una propuesta que surge en la discusión de las iniciativas. Reconociendo el alto grado de controversia, de diverso orden, de una medida como la de rebaja de las penas impuestas, se debería considerar, en su lugar, un ajuste general de todas las penas principales y accesorias previstas en el Código Penal.

10

La anterior propuesta, aunque también tiene un margen de controversia, no solo está explícitamente articulada con el derrotero planteado por la Corte Constitucional⁹, sino que también ofrece una respuesta estructural a un problema del mismo carácter que afecta a la legislación penal colombiana desde el 2004.

Como es de amplio conocimiento en el campo jurídico-penal del país, el artículo 14 de la Ley 890 de 2004¹⁰ realizó un aumento generalizado de todas las penas

⁸ Aunque también se emplea en el Proyecto de Ley 218 de 2017 Senado, el alcance de la categoría es más claro debido a la remisión directa al artículo 199 de la Ley 1098 de 2006.

⁹ La orden general número 11 de la sentencia T-762 de 2015 menciona lo siguiente: “EXHORTAR al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho a revisar el sistema de tasación de las penas en la legislación actual, con el fin de identificar las incoherencias e inconsistencias del mismo, de acuerdo con el principio de proporcionalidad de la pena, y tomar los correctivos del caso. Lo anterior una vez establecido el Sistema de Información sobre la Política Criminal del que tratan los fundamentos 81, 82 y 109 de esta sentencia, en el que necesariamente deberán apoyarse para efectos de sacar conclusiones y presentar soluciones”. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>.

¹⁰ **Artículo 14.** Las penas previstas en los tipos penales contenidos en la Parte Especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo. En todo caso, la aplicación de esta regla general de incremento deberá respetar el tope máximo de la pena privativa de la libertad para los tipos penales de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la presente

previstas en el Código Penal. En esa ocasión se aumentó en 30% la pena mínima y en 50% la pena máxima. Luego de esa reforma se han presentado otros aumentos punitivos, ya no generalizados, hasta llegar al presente con un claro endurecimiento del castigo penal que no se ha desarrollado de la manera más controlada y coherente.

Siendo ello así, y considerando el estado actual del sistema penal en Colombia, parece razonable analizar y proponer un reajuste generalizado de las penas, tanto mínimas como máximas, que recoja la experiencia de estos dieciséis años de la vigencia de la Ley 599 de 2000 y tenga presente los principios de dignidad humana, estricta legalidad penal, proporcionalidad, culpabilidad, finalidad de la pena y razonabilidad¹¹.

3. Conclusión

El Consejo Superior de Política, de acuerdo con lo expuesto en este concepto, emite un concepto **desfavorable** a los Proyectos de Leyes 215, 218 y 222 de 2017 Senado. Considera que son inconvenientes porque su justificación se realiza a propósito de la visita de un líder religioso, lo cual vulnera el modelo estatal establecido en la Constitución, especialmente su idea de laicidad y de neutralidad frente a todas las manifestaciones religiosas. Además de lo anterior, se resalta que:

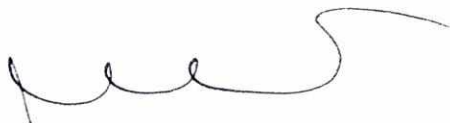
- (1) Cualquier iniciativa de rebaja de penas no puede estar fundamentada en un acontecimiento de índole o trascendencia religiosa. En caso de considerar esta estrategia como viable, debería estar soportada exclusivamente en argumentos de política criminal, respaldados y conectados con el principal acontecimiento que debe concentrar los esfuerzos del estado colombiano: la superación del estado de cosas inconstitucional.
- (2) Es recomendable que en el proyecto de ley bajo examen se evalúen comentarios aquí propuestos sobre el principio constitucional de igualdad de trato y la consistencia del régimen de exclusiones.
- (3) No es recomendable incluir dentro de la propuesta para el debate democrático la conmutación automática de todas las medidas de aseguramiento de detención preventiva.

ley. Los artículos 230A, 442, 444, 444A, 453, 454A, 454B y 454C del Código Penal tendrán la pena indicada en esta ley.

¹¹ Tal como se desarrolla en las consideraciones 13 a 22 del *Informe final* de la Comisión Asesora de Política Criminal, realizado en el 2012.

- (4) El Consejo Superior de Política Criminal pone en consideración, tanto de los autores de las distintas iniciativas de rebaja de penas, como de los miembros del Congreso de la República, que, en lugar de una reducción de las condenas por una sola vez para un grupo de delitos, se evalúe la propuesta de realizar un ajuste generalizado de todas las penas contempladas en la legislación penal colombiana.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



Marcela Abadía Cubillos

Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal