

## CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

### Estudio a los proyectos de Ley 223 y 228 de 2017 de la Cámara de Representantes, los cuales buscan regular temas comunes alrededor de creación inhabilidades y un registro para condenados por la comisión de delitos sexuales.

Proyectos	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Proyecto de ley 223 de 2017 Cámara</li><li>2. Proyecto de ley 228 de 2017 Cámara</li></ol>
Títulos	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Por medio del cual se establece una inhabilidad para condenados por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, y violencia intrafamiliar, y se establece el registro de dichas inhabilidades.</li><li>2. Por medio de la cual se crea el régimen de inhabilidades por delitos sexuales para ejercer profesiones, oficios y empleos relacionados con la educación, orientación, cuidado e instrucción de menores de edad y se dictan otras disposiciones.</li></ol>
Autores	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ana Paola Agudelo, Guillermina Bravo, Carlos Alberto Vergara Villabón.</li><li>2. Karen Violette Cure Corcione.</li></ol>
Fecha de Radicación	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 27 de febrero de 2017.</li><li>2. 7 de marzo de 2017.</li></ol>
Referencia	Concepto 14.2017

1

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal sometió a examen en sesión ordinaria del 18 de abril de 2017 los textos de los Proyectos de Ley N° 223 y 228 de 2017 Cámara, ambos relacionados con la creación de un régimen de inhabilidades y un registro de condenados por delitos sexuales, razón por la cual se decidió elaborar un único concepto para las dos propuestas legislativas.

El presente concepto se dividirá en 3 apartados. El primero, hará una breve descripción de las iniciativas legislativas bajo comentario. El segundo contiene una serie de observaciones político-criminales frente a las iniciativas, y por último se presentarán las conclusiones finales.

#### 1. Objetos de los proyectos de ley

Los proyectos de ley en mención tienen como objeto central la creación de un régimen de inhabilidades y un registro nacional para personas que sean condenadas por delitos sexuales. La finalidad última de las iniciativas es garantizar la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Los proyectos objeto de estudio se estructuran de la siguiente manera:

**1.1. Proyecto de Ley 223 de 2017 Cámara “Por medio del cual se establece una inhabilidad para condenados por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, y violencia intrafamiliar, y se establece el registro de dichas inhabilidades”.**

La propuesta legislativa está conformada por ocho artículos, incluido el de su vigencia y derogatoria. Propende por la creación de la inhabilidad absoluta y permanente para ejercer cualquier tipo de cargos, empleos, oficios o profesiones en ámbitos públicos y privados de educación, de cuidado o de formación que involucren una relación directa y habitual con personas menores de edad, para las personas condenadas por cualquiera de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, contemplados en el Código Penal colombiano, y por otras conductas, como violencia intrafamiliar e incesto.

Así mismo, propone la creación del Registro Nacional de Personas Condenadas por Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexual y otras conductas, a cargo del Ministerio de Educación en coordinación con el ICBF. Además dispone la obligación a las instituciones que tengan relación funcional con menores de edad, de consultar el registro para evitar la vinculación de quien figure en el mismo.

2

**1.2. Proyecto de Ley 228 de 2017 “Por medio de la cual se crea el régimen de inhabilidades por delitos sexuales para ejercer profesiones, oficios y empleos relacionados con la educación, orientación, cuidado e instrucción de menores de edad y se dictan otras disposiciones”.**

La segunda iniciativa legislativa bajo examen consta de 12 artículos. Esta pretende crear un régimen de inhabilidades para ejercer profesiones, oficios y empleos relacionados con la educación, orientación, cuidado e instrucción de menores de edad, con la misma finalidad del anterior proyecto.

Propone la creación del Registro de Inhabilidades por Delitos Sexuales (RIDS), el cual será administrado por la Fiscalía General de la Nación. En el mencionado registro deberá inscribirse la identificación del condenado, fecha y juez que profirió la sentencia y el delito por el cual fue condenado, los cuales están establecidos de manera taxativa en la ley. Al mencionado registro tendrán acceso la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio Público, el Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las instituciones que presten servicios educativos a menores de edad y el condenado sobre quien pese la inhabilidad de la que trata esta ley.

**2. Consideraciones Político Criminales sobre los Proyectos de Ley 223 y 288 de 2017 de la Cámara**

Luego de la evaluación y discusión de los proyectos de ley objeto de estudio, el Consejo Superior de Política Criminal encuentra que, a pesar de que existen diversos aspectos favorables en las incitativas bajo evaluación, estas son inconvenientes y comprometen en cierta medida garantías fundamentales que se encuentran plasmadas en la Carta Política de 1991, por lo cual el concepto es desfavorable con base en las siguientes consideraciones.

### **2.1. Acerca del trámite legislativo en relación al registro de personas condenadas**

Las iniciativas legislativas objeto de estudio son dos proyectos de ley ordinaria los cuales, además de crear un régimen de inhabilidades, buscan implantar con consecuencias jurídicas, registros de personas que han sido condenadas por la comisión de delitos relacionados con violencia y agresión sexual.

En relación con este tema, el Consejo Superior de Política Criminal ya se había pronunciado mediante su concepto 16.22 del año 2016, donde realizó un estudio sobre el Proyecto de Ley Estatutaria 112 de 2016 Senado y los Proyectos de Ley 087 de 2016 Senado y 041 de 2016 Cámara, los cuales, en su momento pretendieron regular temas relativos a la creación de un registro de condenados, similar a los dos objeto del presente.

En dicha ocasión se recordó, y ahora se reitera, que la Carta Política indicó en sus artículos 152 y 153 un procedimiento legislativo específico para los asuntos que el constituyente primario consideró de mayor relevancia, a través de una ley estatutaria con contenidos concretos y trámite especial ante el Congreso de la República, más riguroso que el de las leyes ordinarias.

El artículo 152 de la Constitución anuncia de manera específica las materias que deben tramitarse a través de leyes estatutarias:

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e) Estados de excepción; f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

El Registro propuesto en los dos proyectos de ley que se revisan, involucra la recolección de datos personales –y algunos íntimos- de las personas que han sido condenadas por determinado tipo de delitos, datos que estarán a disposición de varias entidades del Estado y pueden llegar a ser conocidos por particulares, con lo cual se crea la posibilidad de que se produzca la violación del derecho a la intimidad y de los datos de las personas obligadas a inscribirse en el sistema, así como,

eventualmente, afectaciones en el derecho al trabajo y a la residencia de estas mismas personas.

Estas posibilidades de afectación de los derechos fundamentales; la necesidad de prever mecanismos de protección y procedimientos para que la información sensible sea conocida solamente por quienes tengan derecho a hacerlo; el hecho de que ante esas posibilidades de afectación de los derechos fundamentales debe consagrarse, paralelamente, las condiciones en las que el inscrito puede rectificar sus datos o solicitar su eliminación del registro, hacen que el asunto trascienda la esfera de una simple medida de control de la actividad de alguna especie de condenados y se convierta en un mecanismo de regulación de los “derechos fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”, con lo cual el susodicho registro es materia de una ley estatutaria.

Bajo esta perspectiva, la creación del registro por medio de una ley ordinaria resulta incompatible con el contenido del artículo 152 a. de la Constitución Política, y por esta razón las iniciativas no deben seguir con su trámite ante el Congreso de la República.

## 2.2. Amplitud de los registros

4

Tal y como está previsto en ambos proyectos de ley, los hechos punibles objeto de registro no son solo aquellos que implican agresión y violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, sino también delitos cometidos contra mayores de edad. Vale la pena considerar, entonces, si de acuerdo con la evidencia, los condenados por delitos sexuales contra mayores de edad tienen una probada tendencia a hacer víctimas también a los menores de edad, pues de lo contrario, se desbordaría la finalidad declarada de los proyectos, esto es, la protección específica y reforzada de menores de edad por su especial condición. Si, por el contrario, existe evidencia de que quien comete un delito sexual contra una persona mayor de edad también es un ofensor de niñas, niños y adolescentes, su inscripción en el registro sería un mecanismo válido de protección de los menores de edad y su inclusión en la base de datos sería un mecanismo adecuado para prevenir la comisión de delitos contra los menores de edad.

Pero, además de la amplitud que se origina en la inscripción de todo tipo de delitos sexuales independientemente de que la víctima sea menor de edad, el Consejo Superior de Política Criminal encuentra procedente sugerir que se haga un examen detallado de las conductas cuyas sentencias deben incluirse en el registro, como quiera que algunas de las contempladas en el Título IV del Código Penal parecerían no estar relacionadas con las finalidades que se persiguen con las iniciativas legislativas.

Así, por ejemplo, el acoso sexual no necesariamente –y quizás en la mayoría de los casos- se produce contra menores de edad ni sus autores están particularmente

inclinados a la realización de otro tipo de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, en razón de que el delito enunciado se realiza principalmente entre mayores de edad y no deviene en conductas de violencia o abuso sexual.

El delito de omisión de denuncia definido también en el Título IV del Libro Segundo del Código Penal puede ser otro tipo penal que amplíe el registro más allá de sus propósitos, teniendo en cuenta que allí se sanciona no a quien haya cometido un delito contra el menor de edad, sino a quien no haya denunciado su comisión, por lo que puede resultar exagerado incluir a estas personas en el registro de ofensores sexuales.

### **2.3. Acerca de la reserva y los datos del registro**

Uno de los aspectos más preocupantes de las propuestas legislativas bajo comentario es el relativo a la reserva y el acceso a los datos sensibles contenidos en los registros propuestos, pues como se anunciara, ambos proyectos de ley dentro de su cuerpo normativo traen algunas normas que permiten colegir que algunos de los datos contenidos en los registros pueden llegar a conocimiento público, o no tienen normas que prevengan la posible violación de su reserva legal.

El artículo 74 de la Constitución Política establece que los documentos públicos son de libre acceso a todas las personas, salvo las excepciones que establezca la ley, lo que significa que la reserva de los documentos oficiales solamente puede establecerse a través de una ley en sentido formal y material. Desde este punto de vista, es adecuado y acorde con la Constitución que los proyectos de ley establezcan la reserva de los datos consignados en el registro.

En efecto el artículo 3º del Proyecto de Ley 223 de 2017 Cámara señala que el Registro Nacional de Personas Condenadas por Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales y otras conductas no es público, y dispone que todos los datos y certificaciones obrantes en él son de carácter *confidencial y reservado*, es decir, que se encuentran sujetos a reserva establecida por la ley, lo cual haría pensar que cualquier tipo de inconveniente en esta materia está superado. Dicha disposición es inconveniente e incompleta, pues no se establece de manera clara cuál es el ámbito de aplicación de la reserva, su nivel, ni las medidas especiales para su protección.

Aunado a lo anterior, el artículo 3º del Proyecto de Ley 223 Cámara, dispone que, en principio, las certificaciones y datos administrados por el Ministerio de Educación que obren en registro solo podrán ser suministrados al titular de los mismos, por ser de su propia información. A pesar de ello, de manera inmediata el mismo artículo indica que también tendrán acceso a las certificaciones o datos obrantes en el registro, los establecimientos educativos, de cuidado, o de formación educativa o laboral dirigida a personas menores de edad, pero no se dispone en dónde deberán

reposar los datos en este caso, ni las consecuencias de que ellos lleguen a ser de conocimiento público.

Vemos como la reserva y la confidencialidad propuesta por el proyecto de ley se ve relativizada, por la función y uso que el mismo proyecto prevé para los datos y certificaciones correspondientes derivados de la inscripción en el registro mismo.

Por su parte, ni el articulado, ni la exposición de motivos del Proyecto de Ley 228 de 2017 Cámara hacen alusión a la reserva del Registro de Inhabilidades por Delitos Sexuales, advirtiéndose una seria falencia en esta materia.

En adición a ello, el artículo 5º de la misma iniciativa le impone a las entidades, públicas o privadas, en el descritas que requieran contratar a una persona determinada para algún empleo, cargo, oficio o profesión que involucre una relación directa y habitual con menores de edad, la obligación de verificar que la persona interesada en el cargo no se encuentre inscrita en el registro, so pena de incurrir en las sanciones descritas en la ley. Esto implica que la existencia del registro y alguna parte de su contenido va a ser objeto de conocimiento de personas naturales o jurídicas, públicas y privadas, que no tienen obligación de conservar la reserva de la información, en tanto que no existe una disposición legal que les imponga este deber poniéndose nuevamente en riesgo las garantías constitucionales de los inscritos.

6

De la misma manera, el Proyecto de Ley 228 de 2017 Cámara presenta falencias relacionadas con la reserva de datos sensibles. El artículo 12 ordena que el acceso a la información contenida en el Registro está permitido para la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio Público, el Ministerio de Educación, el ICBF, y las instituciones que prestan servicios educativos a menores, permitiendo un acceso prácticamente indiscriminado a la información inscrita en el registro, con lo cual la reserva prevista puede ser vulnerada de manera reiterada.

Al igual que en la iniciativa anterior, no se regula ningún tipo de control sobre las entidades que tienen acceso a la información, y se establece como único mecanismo de prevención frente al mal uso de la misma, la configuración de una causal de mala conducta, lo cual resulta ser un mecanismo de previsión insuficiente frente al mal uso de datos sensibles.

Es evidente que las citadas disposiciones de los proyectos desdibujan la reserva y la confidencialidad propia de un registro de esta índole, ya que los datos y las certificaciones pueden llegar a cualquiera de las instituciones anteriormente mencionadas y a cualquiera de sus funcionarios sin limitación, ni control alguno.

Si bien se establecen sanciones para quien use de manera indebida la información contenida en el registro, lo cual es una regulación conveniente en función de la

protección de los datos, no queda claro cuál es el control sobre las personas y entidades públicas o privadas que tienen acceso a ella.

Es evidente que en ninguno de los dos proyectos de ley se presta especial atención a la reserva, abriendo paso a una eventual violación de los derechos reconocidos en el artículo 15 de la Carta Política por la potencial filtración de datos sensibles inscritos.

Como se recomendó anteriormente por este cuerpo colegiado, es imprescindible que una propuesta legislativa que verse sobre la materia, adopte medidas concretas en materia de reserva y manipulación de datos sensibles, en aras de evitar la afectación del desarrollo personal y social de los inscritos, y de sus derechos fundamentales.

#### **2.4. Sobre las inhabilidades contempladas**

Los proyectos de ley en comento crean una causal de inhabilidad legal para desempeñar ciertos cargos o empleos por aquellos individuos sujetos al registro, indicándose que esta consecuencia no tiene carácter sancionatorio. A pesar de esta declaración, la naturaleza misma de la medida y su origen revelan que la inhabilidad tiene carácter sancionatorio, como quiera que es la consecuencia de una declaración judicial de culpabilidad por parte de un juez de la república.

Dados, entonces, su carácter y origen, se concluye que el legislador a través de estos proyectos de ley crearía una nueva pena que no se está contemplada en el Código Penal para los delitos mencionados en las iniciativas, ni como pena principal, ni como sanción accesoria. La clase y medidas de las penas, por otro lado, deben regularse clara y detalladamente en el Código Penal, con el fin de cumplir con los principios de legalidad y tipicidad estricta, de manera que para que la inhabilidad propuesta sea viable, es imperativa una reforma legal de los artículos correspondientes del Código Penal en el aspecto relativo a la pena.

### **3. Conclusiones**

El Consejo Superior de Política Criminal concluye que los proyectos de ley sometidos a examen en esta ocasión son inconvenientes, pues presentan vestigios de inconstitucionalidad.

En primer lugar, ambos proyectos de ley no respetan la disposiciones constitucionales en materia legislativa, la cuales disponen que se debe dar trámite de ley estatutaria a cualquier iniciativa que verse sobre derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección, como lo es la creación de un registro de inhabilidades para condenados por delitos sexuales.

Así mismo, los proyectos de ley propuestos no presentan una regulación específica frente a la reserva de los datos contenidos en el registro, su nivel, y protocolos de protección. Asociado a ello, los articulados normativos presentan disposiciones según las cuales algunos datos sensibles podrían devengar en públicos, lo cual quebranta los derechos constitucionales de los agresores inscritos.

Finalmente, los proyectos de ley propuestos proponen un régimen de inhabilidades, lo cual se traduce en una extensión de la pena que no se encuentra incluida dentro de los delitos objeto de registro, la cual requiere de una reforma de las normas correspondiente para no entrar en contradicción con el principio de legalidad en materia penal.

## **CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

**Gloria Marcela Abadía Cubillos**

Directora de Política Criminal y Penitenciaria  
Secretaria Técnica del Consejo Superior de Política Criminal

8

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC  
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal