

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley número 102 de 2017 “Por medio de la cual se decreta una rebaja de penas y resocialización para la construcción de una paz estable y duradera”

Proyecto de Ley N° 102 de 2017 Senado “Por medio de la cual se decreta una rebaja de penas y resocialización para la construcción de una paz estable y duradera”	
Autor	Senador Juan Manuel Corzo Román
Fecha de Presentación	23 de agosto de 2017
Estado Actual	Pendiente rendir ponencia para primer debate en senado
Referencia	Concepto 32.2017

El día martes 26 de septiembre de 2017, se adelantó en el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, el examen del Proyecto de Ley 102 de 2017 Senado. La discusión y las consideraciones que se presentan a continuación, se formulan a partir del examen del texto radicado en el Senado de la República, el día 23 de agosto del presente año.

1

1. Objeto del proyecto de Ley

Según el artículo 1º el proyecto de ley busca “establecer una rebaja de pena para las personas condenadas por juez colombiano; y la resocialización como uno de los elementos fundamentales para que la persona vuelva a ingresar a la sociedad en plenitud de derechos y respeto de ellos a través del Programa Nacional Colombia en Paz (ReColPaz)”

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

El Proyecto de Ley número 102 de 2017 Senado se compone de doce (12) artículos incluido el de vigencia, divididos en dos capítulos, así:

- El Capítulo I aborda el objeto del proyecto de Ley (Art 1º); el ámbito de aplicación (Art 2º); una rebaja de pena correspondiente a la quinta parte de la pena privativa de la libertad (Art 3º); la competencia del juez para la aplicación de la Ley (Art 4º); los ámbitos de exclusión para el beneficio de la rebaja de pena (Art 5º); y, los requisitos que se deben cumplir para acceder al beneficio (Art 6º).

- En el Capítulo II, denominado “La resocialización”, se crea, a cargo del Gobierno Nacional, el Programa Nacional de Resocialización Colombia en Paz (ReColPaz), encaminado a diseñar políticas públicas de inclusión social (Art 7º); se autoriza al Gobierno Nacional para que a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se provean los recursos necesarios para el sostenimiento de los centros de resocialización (Art 8º); se prevé la adecuación de los centros de resocialización como bienes activos del Estado destinados al interés social (Art 9º); se señala que el programa debe ser reglamentado en los siguientes seis (6) meses siguientes a la vigencia de la Ley (Art 10); se ordena que el Gobierno Nacional rinda un informe al Congreso de la República en el que evalúe el plan, así como los decretos que se hayan expedido, si fuere el caso (Art 11º); finalmente, se establece la vigencia de la ley, la cual entrará a regir a partir de su publicación (Art 12º).

2.1. Observaciones político-criminales al Proyecto de Ley bajo examen.

El proyecto de Ley bajo estudio, de acuerdo a lo considerado por el Consejo Superior de Política Criminal, no se ajusta a los principios de política criminal y por tanto, el mismo resulta inconveniente de conformidad con los siguientes criterios.

2

En primer lugar, y con relación al artículo primero del proyecto de Ley, debe precisarse que el mismo desconoce las funciones que cumple la pena de conformidad con el artículo 4 del Código Penal Colombiano¹, el cual describe, entre otras, la de la reinserción social que opera al momento de la ejecución de la pena de prisión.

En este orden, debe señalarse que los establecimientos penitenciarios y carcelarios de Colombia deben proveerle al condenado las herramientas y mecanismos necesarios para garantizar su reinserción a la sociedad, siempre y cuando, lógicamente, éste requiera de tratamiento penitenciario.

Aunado a lo anterior, considera el Consejo Superior de Política Criminal que el objeto del proyecto desconoce la existencia de mecanismos sustitutivos de la pena de prisión, tales como la suspensión condicional de la ejecución de la pena (artículo 63 del Código Penal)², caso en el cual, al condenado a pena privativa de la libertad,

¹ ARTICULO 4o. FUNCIONES DE LA PENA. La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado. La prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión.

² ARTÍCULO 63. SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> La ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta en sentencia de primera, segunda o única instancia, se suspenderá por un

de cumplir los requisitos establecidos en el citado artículo, se le suspenderá la aplicación de la misma, caso en el cual, no tendría tratamiento carcelario y por tanto no sería acreedor del beneficio establecido en la propuesta de proyecto de Ley, infringiéndose, de paso, el principio de igualdad ante la Ley.

Adicionalmente, se observa una incongruencia en el artículo 2º del proyecto de Ley “*ámbito de aplicación*”, en tanto mezcla los conceptos de condenado y procesado; así las cosas, el condenado es aquella persona a quién se le desvirtuó su presunción de inocencia y se halló responsable penalmente debiendo purgar una correspondiente pena, mientras que, el procesado es aquella persona que se encuentra cobijada, aún, por el manto de la presunción de inocencia y su caso está en alguna de las etapas del proceso: indagación, investigación o juicio, por lo que, conceptualmente podría generar confusión al momento de su interpretación, más aún, cuando del articulado del proyecto se desprende que el beneficio se podrá conceder únicamente por el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, es decir, cuando la persona ya ha sido hallada penalmente responsable y contra la sentencia no procederán recursos.

En tercer lugar, se encuentra el hecho de que la competencia para la concesión de la rebaja de pena, radicará exclusivamente en los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, brindándole a este funcionario la posibilidad, así mismo, de valorar la imposición de una pena accesoria, menos lesiva, diferente a las que fueron impuestas por el juez de conocimiento. Sobre el particular, lo primero que debe advertirse es que no se encuentra soporte alguno para que la competencia recaiga exclusivamente en el Juez de Ejecución de Penas, más allá de lo que se menciona en la exposición de motivos, indicando que la competencia de estos funcionarios se da “ya que legalmente están constituidos como el juez natural para esta clase de asuntos penales”. No obstante, se considera pertinente señalar que los jueces de conocimiento, cuentan, igualmente, con competencia para proferir

3

período de dos (2) a cinco (5) años, de oficio o a petición del interesado, siempre que concurren los siguientes requisitos:

1. Que la pena impuesta sea de prisión que no exceda de cuatro (4) años.
2. Si la persona condenada carece de antecedentes penales y no se trata de uno de los delitos contenidos el inciso 2o del artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el juez de conocimiento concederá la medida con base solamente en el requisito objetivo señalado en el numeral 1 de este artículo.
3. Si la persona condenada tiene antecedentes penales por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores, el juez podrá conceder la medida cuando los antecedentes personales, sociales y familiares del sentenciado sean indicativos de que no existe necesidad de ejecución de la pena.

La suspensión de la ejecución de la pena privativa de la libertad no será extensiva a la responsabilidad civil derivada de la conducta punible.

El juez podrá exigir el cumplimiento de las penas no privativas de la libertad accesorias a esta. En todo caso cuando se trate de lo dispuesto en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política se exigirá su cumplimiento.

Bogotá D.C., Colombia

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

sentencias, pudiendo reconocer, de ser el caso, el beneficio que el proyecto consagra.

Igualmente, se observa que el requisito exigido para la concesión del beneficio es discriminatorio para aquellas personas que no puedan obtener el certificado de buena conducta, como por ejemplo, cuando la persona se encuentra gozando del sustituto de la prisión domiciliaria o cuando el ciudadano no requiere de tratamiento penitenciario atendiendo a que, verbigracia, el delito no comporta pena principal de prisión.

Finalmente, observa el Consejo que en el capítulo II de la propuesta del proyecto de Ley sobre la resocialización, el artículo 7º crea la Programa Nacional de Resocialización Colombia en Paz (ReColPaz), sin que se indique, más allá de que el gobierno durante los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la ley, reglamentará lo concerniente al programa (artículo 10º Proyecto de Ley), cuáles son las funciones, quiénes los presidirán, cuándo sesionará y cual será la inversión presupuestal que el mismo conlleva, ello atendiendo a que, distinto a lo plasmado en la exposición de motivos del proyecto, cuando trata el *“impacto fiscal”* y se menciona que el mismo no ordena gastos así como que no comprende impacto fiscal alguno, se considera que la creación de un programa sí denota el empleo de recursos para su funcionamiento, personal, funciones, lugar de sesiones, entre otros.

4

En todo caso y más importante aún, es que la propuesta al crear el Programa Nacional de Resocialización Colombia en Paz, pasa por alto que los establecimientos de reclusión con los que cuenta el territorio nacional están diseñados para velar por la resocialización de las personas que estén purgando una pena, es decir, que con la propuesta se estaría creando una nueva institución que cumpliría fines que ya están establecidos.

Un último asunto de técnica legislativa, se relaciona con el artículo 6º de proyecto de Ley sobre los requisitos exigidos para conceder la rebaja de pena, se tiene un único literal a), aspecto éste que rompe con una adecuada técnica legislativa, por cuanto si sólo se requiere el certificado de buena conducta durante el periodo del cumplimiento de la pena, se torna innecesario describir el mismo bajo varios literales, debiéndose mencionar directamente ese requisito.

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

Por último, el Consejo Superior de Política Criminal hace un llamado, nuevamente, sobre la inconveniencia de este tipo de iniciativas y abre la discusión en relación con la posibilidad, no de realizar reducciones sobre la pena impuesta, sino un ajuste general y sistemático de todas las penas principales y accesorias previstas en el Código Penal.

Bogotá D.C., Colombia

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

La anterior propuesta, aunque también tiene un margen de controversia, no solo está explícitamente articulada con el derrotero planteado por la Corte Constitucional³, sino que también ofrece una respuesta estructural a un problema del mismo carácter que afecta a la legislación penal colombiana desde el 2004 cuando, a efectos de la Ley 890 de 2004⁴, se realizó un aumento generalizado de todas las penas previstas en el Código Penal. En esa ocasión se aumentó en 30% la pena mínima y en 50% la pena máxima. Luego de esa ley, se han presentado alrededor de 60 reformas a la parte especial del Código Penal dirigidas a la ampliación del espectro punitivo.

3. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal, de acuerdo con lo expuesto, emite un concepto **desfavorable** al Proyecto de Ley 102 de 2017 Senado. Considera que es inconveniente, atendiendo, en síntesis, a los siguientes criterios:

- (1) Desconocimiento de las funciones de la pena de conformidad con el artículo 4º del Código Penal Colombiano, al contener este precepto, como finalidad que ha de cumplir la pena, entre otras, la de la reinserción social al condenado, es decir, ya se cuenta con el instrumento para garantizar su utilización.
- (2) En segundo lugar, no se explica por qué la concesión de la rebaja de pena, radicará exclusivamente en los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, pasando por alto, que los jueces de Conocimiento podrían conceder el beneficio, brindando un ahorro procesal en la actuación penal.
- (3) Respecto a la creación del Programa Nacional de Resocialización Colombia en Paz (ReColPaz), no se indica cual sería la función que éste desempeñaría, cual es la necesidad de su creación y el verdadero impacto fiscal que su creación originaría.

5

³ 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>.

⁴ **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 2º de la presente ley. Los artículos 230A, 442, 444, 444A, 453, 454A, 454B y 454C del Código Penal tendrán la pena indicada en esta ley.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

**DOCUMENTO PREPARADO PARA LA DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DE LOS
MIEMBROS DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL. AÚN NO
APROBADO**

Marcela Abadía Cubillos

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

Elaboró: Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal