**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO Nº \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2019**

*“****Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la pena de prisión perpetua revisable, y se dictan otras disposiciones”.***

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º: Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:**

Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro y confiscación. No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

En el evento en el que se cometan los delitos de homicidio doloso, secuestro o acceso carnal violento contra menores de 14 años o personas en condición de discapacidad física y/o mental, se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua revisable.

La ley determinará el término de revisión de la pena de prisión perpetua, que en todo caso no podrá ser inferior a treinta (30) años.

**Artículo 2º: Modifíquese el artículo 12 de la Constitución Política, el cual quedará así:**

Artículo 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

La revisión de la pena de prisión perpetua establecida en el inciso segundo del artículo 34, excluye dicha medida de las categorías indicados en el inciso anterior.

**Artículo 3º:** El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

Atentamente,

**HÉCTOR VERGARA SIERRA**

**Representante a la Cámara**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

***“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la posibilidad excepcional de la prisión perpetua revisable”.***

1. **COMPETENCIA PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.**

La Constitución política de 1991 establece que, en relación a cambios y modificaciones a su texto, existen unas competencias consagradas para llevar a cabo dicho procedimiento, indicando en su artículo 374º lo que sigue:

*“La Constitución Política* ***podrá ser reformada por el Congreso****, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.”*(Subrayado fuera de texto).

Continuando con el desarrollo constitucional en la materia, el mismo texto constitucional establece en su artículo 375º:

***¨Podrán presentar proyectos de acto legislativo*** *el Gobierno,* ***diez miembros del Congreso****, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.¨*(Subrayado fuera de texto).

Es la ley 5ta de 1992 la que en su desarrollo legal establece en su artículo 223° lo que a continuación se indica:

*Pueden presentar proyectos de acto legislativo:*

*1. El Gobierno Nacional.*

*2.* ***Diez (10) miembros del Congreso.***

*3. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.*

*4. Un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país.*

*5. Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país.*

(Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, se puede afirmar que los congresistas de la República, en el número mínimo indicado en la ley, pueden presentar ante la corporación iniciativas legislativas para modificar el texto constitucional.

1. **ANTECEDENTES**

En Colombia los menores de edad son considerados sujetos de protección constitucional reforzada. Lo anterior lo hace saber el mismo texto superior al establecer en su artículo 44 que “*los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”,* afirmación que ha sido reiterada en varias sentencias por la corte constitucional.

Sin embargo y a pesar de la protección que sobre los derechos de los menores colombianos existe desde la misma carta constitucional y a las diferentes campañas llevadas a cabo a lo largo y ancho del territorio nacional promoviendo tal protección y procurando un real acompañamiento a los menores, las cifras de maltrato, abuso sexual y diferentes transgresiones sobre este sector vulnerable de nuestra sociedad ha ido en aumento.

Las alarmantes cifras de abuso sexual presentadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y las que manejan diferentes organizaciones no gubernamentales crea la necesidad de reformar el ordenamiento jurídico colombiano, empezando por la constitución política de 1991, permitiendo instituir medidas aún más fuertes en contra de aquellos abusadores de niños, niñas y adolescentes en el país, más aún cuando el mencionado crecimiento exponencial no nos enseña un mínimo asomo de penas efectivas que combatan tan reprochable flagelo.

El tema principal de la presente iniciativa se ha venido radicando en diversas oportunidades**[[1]](#footnote-1)** y por diferentes actores ante el Congreso de la República sin que se haya presentado un decidido acompañamiento del mismo y sin el necesario interés del gobierno, situación que ha generado un rechazo de casi la totalidad de quienes conforman el constituyente primario a los cuales nos debemos. Ha sido el mencionado clamor social y los innumerables casos de abuso sexual en contra de niños, niñas y adolescentes lo que ha llevado a que el mismo gobierno nacional, en cabeza del señor Presidente de La República, reconozca que las campañas de concientización y medidas semejantes no han sido suficientes y que por el contrario es clara la necesidad de aseverar los castigos en contra de aquellos que abusan de nuestros menores.

**II.I. ALGUNAS CIFRAS DE ABUSOS CONTRA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL PAÍS.**

La Fundación Aldeas SOS Colombia publicó un informe, en el marco del Día Internacional Contra el Maltrato Infantil, en el que detallan las estadísticas sobre maltrato infantil en Colombia.

En él, establecen que en el país 68 niños y niñas son maltratados a diario, es decir un promedio de tres menores cada hora, lo que hace que el país tenga una de las cifras más altas de este ﬂagelo en América Latina, con más de 24.000 casos por año.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, en respuesta otorgada a la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la cámara de Representantes en mayo de la presente anualidad, indicó que en el año 2016 se presentaron alrededor de 18.416 casos abusos en contra de menores, es decir más de 50 casos diariamente; 2017 cerró con un balance de 20.663 casos (57 cada día); siendo el año 2018 el año con peores cifras: entre enero y noviembre se reportaron 21.515 denuncias, en donde el 74,4 por ciento de los casos eran niñas.

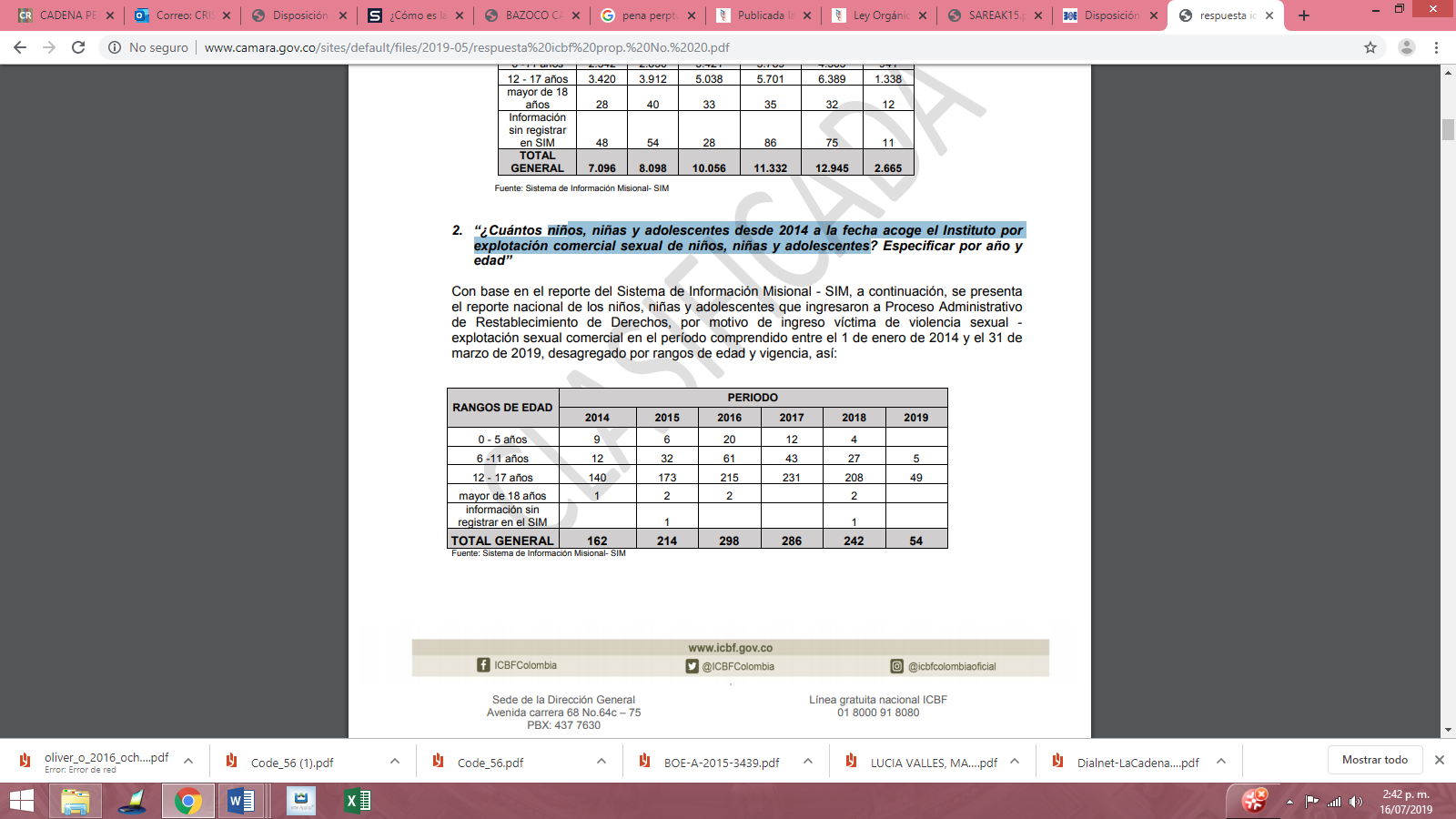
Según informes presentados por Medicina Legal los menores de entre 10 y 14 años fueron los que más sufrieron de abuso sexual: **9.896,** frente a los **6.015** de entre los 5 y los 9 años, y los **2.835** con edades comprendidas entre los 15 y los 17.

Es más alarmante el número de niños de entre los 0 y los 4 años que fueron víctimas: **2.767.** Así, los menores de edad se consolidan como el grupo poblacional que más exámenes forenses por abuso sexual concentraron en 2018 del total de la población afectada (24.525), lo que representa el 87,7 por ciento.

**Niños, niñas y adolescentes acogidos por el ICBF por abuso sexual**



**Niños, niñas y adolescentes acogidos por el ICBF por abuso sexual por explotación comercial sexual**



**II.I.I HOGAR, ESPACIO DE MAYOR RIESGO.**

El mismo informe de Medicina Legal muestra que de los criminales que perpetraron estos delitos, cerca de **10.963** eran familiares de la víctima, lo que se corresponde con el 44 por ciento del total de los registros. De estos, algo menos de 5.000 fueron los padres o padrastros de los menores; 1.697, los tíos y 1.034, los abuelos. En otras 5.632 denuncias, el agresor conocía a la víctima, aunque no estaba emparentado con ella; 1.939 eran amigos directos y solo en el 4,8 por ciento de los casos el victimario no conocía a la víctima.

La vivienda familiar es el lugar donde más se cometen estos crímenes, **18.000 en 2018**, seguido de la calle (1.830) y las instituciones educativas (733).

Tal como apunta Luis Prada, médico forense con más de dos décadas de experiencia en este tipo de delitos, *“el abuso sexual en Colombia es una cosa familiar. Existe un problema de psicopatología dentro de las familias, porque son las que omiten la agresión. Tenemos que entender que estos delitos no pertenecen al ámbito familiar, sino que es un problema público”.*

1. **PENA, EVOLUCIÓN Y FUNCIÓN.**

Al consultarle a cualquier estudioso de las organizaciones sociales y políticas a cerca de la pena y la función que dicha figura juega en la sociedad actual, seguramente lograremos encontrar una clara coincidencia en cada una de sus posiciones: es la principal y necesaria consecuencia existente como repercusión ante la transgresión del ordenamiento jurídico que nos regula. En otras palabras, una sociedad organizada no se puede dar el lujo de vivir sin una amenaza de la fuerza por parte del ente a quien se le ha asignado dicho derecho, ante un comportamiento reprochable y contrario a las normas generalmente aceptadas.

Ahora bien, para llegar a la figura de la pena como en la actualidad la concebimos, las sociedades en general tuvieron que transitar un camino evolutivo del castigo: en organizaciones sociales denominadas pre-modernas el aislamiento o encarcelamiento no eran medidas de castigo utilizadas, por el contrario, la ausencia de la idea de lo que luego se conoció como dignidad o derechos humanos, permitió que el destierro, el trabajo forzado, la amputación de órganos, la esclavitud y hasta la muerte en diferentes maneras de ejecución, fueron las formas de castigar a quienes incumplían las normas de comportamiento del grupo social.

En esos momentos la idea del castigo se relacionaba única y exclusivamente al derecho que recaía en la víctima y su familia de resarcir la ofensa que sobre él se había ocasionado, situación a la que podríamos denominar derecho a la venganza.

Posterior a la mencionada etapa de la pena como castigo físico o lo que denominamos derecho de la venganza, aparece en la modernidad los primeros centros de reclusión. En su libro Castigo y sociedad moderna, David Garland manifiesta que en esta época se observó una evolución de la concepción de castigo, pasando de ser una manera de vengarse a través de tratos crueles, a una manera de corregir al delincuente a través de la imposición de trabajos y oficios productivos dentro del centro de reclusión, presentándose así las bases para lo que hoy conocemos como cárceles para la resocialización.

En adelante surgieron teorías humanistas tendientes a concebir la sanción como una medida destinada al delincuente, dejando atrás la crueldad y teniendo a la pena como una herramienta correctiva del alma del delincuente en lugar de ver al cuerpo del mismo como espacio para el castigo físico.

Pero apartándose un poco del humanismo, teóricos como Lombroso crearon teorías positivistas en las que se volvió a tener como base de sus estudios criminológicos a un delincuente que nació con características propias que inclinaban su comportamiento hacia la delincuencia (delincuente nato) o influenciado por la misma sociedad hacia el delito. Estos últimos, estaban a favor de la prevención, reeducación, curación, resocialización y hasta a tratamientos adaptados a la gravedad de los delitos y a al grado de peligrosidad de cada delincuente. Fue esta la razón que los llevó incluso a estar en desacuerdo de tener a una prisión como lugar y forma de rehabilitación**[[2]](#footnote-2)** precisamente por tener a la cárcel, en palabras del mismo Lombroso, como un antro de corrupción e incorregibilidad.

Hasta este punto de la evolución de la pena, la llamada ilustración en materia penal construyó un sistema criminal apartado de la barbarie y tortura del pasado, reconociendo que el verdadero poder recaía en el mismo pueblo que, luego “entregar” la dirección política y social a un ente (teorías contractualitas de Locke y Rousseau), teniendo como fundamento los derechos inherentes a cada persona por el simple hecho de ostentar tal calidad (ius naturalísmo). Es aquí donde derechos como el de la dignidad del ser humano (base para las teorías de Kant) entró a jugar un papel importante al momento de implementar una política carcelaria. Ahora bien, lo anterior no quiere decir que se le sustrajo por completo la importancia a la pena, por el contrario, en palabras de Hobbes, *la comisión de un delito necesariamente debe ser sancionada, pues los hombres nos unimos en sociedad para mantener una relativa paz como superación del estado de guerra en el que se vive[[3]](#footnote-3).* Así concluimos que para mantener el orden social, el Estado soberano debe tener la facultad de castigar para mantener el orden dentro de sus asociados, eso sí, sin llegar al despotismo ni al irrespeto de los derechos de cada individio, razón por la que Cesare Beccaría manifestó la importancia de la ley penal originada de una organismo proveniente del mismo pueblo (Congreso para nuestro caso) que definiera claramente los límites del poder del soberano.

1. **CADENA PERPETUA EN COLOMBIA**

La constitución política colombiana establece en su artículo 34 la prohibición de la cadena perpetua, en concordancia a lo indicado en el artículo 12 de la misma carta constitucional que contempla la exclusión del ordenamiento interno las penas crueles, inhumanas y degradantes.

No obstante lo anterior, y contrario a las teorías que afirman lo inhumano de la cadena perpetua y que el implementar al sistema penal dicha figura se estaría yendo en contra de la dignidad humana, y que estaríamos apartándonos del fin de toda pena: la resocialización del delincuente, varios estados han optado por la defensa de intereses generales superiores aceptando como medida de combate a la criminalidad la cadena perpetua, eso sí, con la posibilidad que tal condena sea revisable luego de pasado cierto tiempo, reconociendo de tal forma que el fin que se tiene con ella, además de la disminución del delito con una amenaza de la fuerza aun mayor, es la resocialización y el respeto de la dignidad humana, cumplimiento obligatorio de un estado social de derecho.

1. **LEGISLACIÓN COMPARADA.**

El tema de La pena de prisión perpetua revisable no es un tema nuevo en el contexto mundial, esta se encuentra incorporada con distintos matices en la legislación penal de varios países europeos, en donde ha sido aplicada como medida para aumentar la confianza de la sociedad y preservar la integridad de cada uno de sus integrantes:

En **Inglaterra** la cadena perpetua surgió como medida para sustituir a la pena de muerte (abolida en 1998), inicialmente la pena de cadena perpetua era una condena que se prolongaba hasta la muerte del prisionero, aunque en muchos casos podía ser puesto en libertad antes, tras un periodo de tiempo que establecía el Juez, mediante lo que llamaban «mínimum term» que, antes de la última reforma legal, se conocía como «tariff». «The tariff» fue anunciado en Reino Unido por primera vez en 1983. Implicaba desglosar la cadena perpetua en varias partes: retribución, disuasión y protección de la sociedad. Representaba el período mínimo que el preso tenía que cumplir para satisfacer los requisitos de retribución y disuasión. La Secretaría de Estado no remitía el caso a la Junta de Tratamiento hasta tres años antes de la expiración de dicho período, y no ejercía la posibilidad de poner en libertad al preso hasta que se hubiera completado tal período.

En 2003 se produjo un cambio legal por el entonces Gobierno laborista, obligando a que la cadena perpetua fuese efectivamente reclusión de por vida, salvo que el ministro de Justicia decidiese la puesta en libertad por razones humanitarias. Es decir, si el reo está a punto de morir.

En **Francia**, el artículo 132-23 del Código Penal prevé que la duración del período de seguridad es de 18 años si se trata de una pena de cadena perpetua, duración que puede incrementarse hasta 22 años por decisión especial del juez. La ley de 9 de marzo de 2004 consagra un derecho de la aplicación de las penas centrado en la individualización de las mismas: «la ejecución de las penas favorece, en el respeto de los intereses de la sociedad y de los derechos de las víctimas, la inserción o la reinserción de los condenados, así como la prevención de la reincidencia. Con este fin, las penas pueden ser reducidas durante su cumplimiento teniendo en cuenta la evolución de la personalidad y de la situación del condenado. La individualización de las penas debe, cuando sea posible, permitir el retorno progresivo del condenado a la libertad y evitar una puesta en libertad sin ninguna forma de seguimiento judicial.

En Francia la prisión permanente, se denomina Reclusión criminal a perpetuidad. Está prevista en el artículo 131.1 del Código Penal para infracciones muy graves. El artículo 131-23 limita a veintidós años el periodo máximo durante el cual la persona no podrá beneficiarse de medidas de flexibilización de la pena. La libertad condicional tiende a la reinserción de los condenados y a la prevención de la reincidencia. Los condenados que hayan sufrido una o varias penas privativas de libertad pueden beneficiarse de la libertad condicional si manifiestan esfuerzos serios de readaptación social, especialmente cuando justifiquen ya sea el ejercicio de una actividad profesional, o el seguimiento de una enseñanza o una formación profesional o incluso unas prácticas o un empleo temporal enfocados a la inserción social, o su participación esencial en la vida familiar, o la necesidad de seguir un tratamiento, o bien sus esfuerzos para indemnizar a las víctimas.

En Francia para la prisión perpetua se establece una revisión tras 18 o 22 años (casos de reincidencia); ello no impide la semilibertad previa. La perpetuidad efectiva puede sustituirse por 30 años en caso de que problemas psicológicos impidan la convivencia carcelaria (art. 720-4 CPP); la colaboración con la justicia permite en cualquier caso una reducción de 5 años; asimismo se establece la posibilidad de liberación (suspensión de la ejecución) en caso de enfermedad o riesgo vital (art. 720-1-1 CPP) 56 y la posibilidad de concesión de un indulto por parte del Presidente de la República. Si se produce la excarcelación, se impone una libertad vigilada de hasta 30 años o de forma ilimitada dependiendo de los casos. A 1 de enero de 2007, existían 527 condenados a prisión perpetua en Francia; siendo el tiempo medio de cumplimiento 23 años. El número de reclusos con más de 30 años de pena de prisión asciende a 2057.

En **España** se implementó la cadena perpetua revisable como necesidad de fortalecer la confianza en la administración de justicia para delitos como genocidio, de lesa humanidad, asesinato después de secuestro, violaciones en serie, violación a menor tras privarlo de libertad o torturarlo, entre otros. Por ello, desde el 30 de marzo del año 2015, con la expedición de la ley orgánica 01 del 30 de marzo de la misma anualidad, se modificó el código penal español, permitiendo la cadena perpetua revisable luego del cumplimiento de una condena entre 25 a 30 años.

En **Alemania** la regulación de esta pena se encuentra en el capítulo 3º de la Parte General. El artículo 57 establece la posibilidad de que se acuerde la libertad condicional para las penas de prisión perpetua, unida siempre a un periodo de libertad vigilada de cinco años, siempre que concurran las siguientes condiciones: a) Que el penado haya cumplido 15 años de privación de libertad. b) Que las particulares circunstancias de la culpabilidad del condenado no exijan el cumplimiento efectivo de la pena de prisión permanente. c) Que se cumplan los requisitos para la liberación anticipada en casos de condenas a penas privativas de libertad de tiempo determinado, específicamente, que la liberación sea apropiada teniendo en cuenta el interés general de seguridad pública y que la persona condenada lo consienta. La decisión judicial de libertad anticipada valorará la personalidad del condenado, su historia previa, las circunstancias del delito cometido, la importancia del bien jurídico que pudiera ponerse en peligro si delinquiera de nuevo, el comportamiento de la persona condenada durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias y los efectos que son de esperar en él con la libertad anticipada.

En **Italia** el Código Penal mantiene la pena de prisión perpetua (ergastolo), que se enumera en el artículo 17 (1) 2 de dicho texto legal como la más grave de las penas principales establecidas por la ley para los delitos. El condenado al ergastolo puede ser admitido al trabajo al aire libre». La pena de prisión perpetua, al igual que las restantes penas privativas de libertad, queda sujeta a la posibilidad de libertad condicional, una vez que el penado haya cumplido, al menos, 26 años de privación de libertad (artículo 176 párrafo 3º Código Penal). La concesión de la libertad condicional queda en manos de la autoridad judicial y está sujeta al cumplimiento, por parte del penado, de los requisitos de carácter general establecidos en el propio artículo 176: a) Que durante el período de ejecución de la pena haya observado un comportamiento tal, que lleve a considerar seguro su arrepentimiento; y b) Que haya cumplido las obligaciones civiles derivadas del delito, salvo que el penado demuestre que se encuentra en la imposibilidad de cumplirlas (artículo 176 párrafos. 1º y 4º).**[[4]](#footnote-4)**

Estados latinoamericanos como **Argentina y Chile** incluyeron dentro de su ordenamiento la cadena perpetua revisable transcurridos 35 y 20 años de la pena respectivamente, utilizados en primera medida para abolir la pena de muerte y para delitos como violación, homicidio, parricidio y robo con violación u homicidio

**Perú** se utiliza la cadena perpetua para casos de homicidio (a juicio del juez, de acuerdo a las circunstancias) revisable una vez se haya cumplido 35 años de prisión.

1. **RAZONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN PERPETUA EN COLOMBIA**

* Está dirigido a la comisión de ciertos delitos graves contra de menores de 14 años o personas en condición de discapacidad física y/o mental, las cuales demandan una protección especial por parte del Estado.
* No estamos frente a una pena de prisión perpetua en sentido estricto, en la medida en que se contempla la posibilidad de revisión, teniendo como finalidad la evaluación de la resocialización efectiva del sujeto activo de la conducta punible.
* La resocialización y reinserción a la sociedad debe seguir siendo el fin último de la pena. Sin embargo, el aumento de la criminalidad hacia ciertos delitos y sujetos, hace necesario endurecer y mejorar los métodos para conseguir dicha finalidad.
* La excepcionalidad está presente en la pena de prisión perpetua, dejando a criterio del juzgador tal decisión de acuerdo a las circunstancias que rodean cada caso en particular.
* Ha sido una medida utilizada en países con altos estándares de respeto hacia los derechos humanos.

Atentamente,

**HÉCTOR VERGARA SIERRA**

**Representante a la Cámara**

1. PAL 029/15 C, PAL 214/15C, 240/17 C, 066/18 C, 352/19C, por mencionar algunos. [↑](#footnote-ref-1)
2. AGUDELO BETANCUR, Nodier. Grandes corrientes del derecho penal. Bogotá, 1994. [↑](#footnote-ref-2)
3. Hobbes, Thomas. [↑](#footnote-ref-3)
4. La prisión perpetua en España/ Julián C. Ríos Martín [↑](#footnote-ref-4)