Bogotá D.C., mayo de 2019

Señor

**GABRIEL SANTOS GARCÍA**

**Presidente**

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto:** Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 352 de 2019 Cámara.

Respetado Presidente,

Atendiendo la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la Ley 5 de 1992, presento a consideración de los Honorables Representantes de la Comisión I de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia negativa del Proyecto de Acto Legislativo N° 352 de 2019 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SUPRIMIENDO LA PROHIBICIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN PERPETUA Y ESTABLECIENDO LA PRISIÓN PERPETUA REVISABLE -EN MEMORIA DE GILMA JIMÉNEZ.”

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
| **Juanita María Goebertus Estrada**  **Representante a la Cámara** | **Ángela María Robledo Gómez**  **Representante a la Cámara** |
| **Luis Alberto Albán**  **Representante a la Cámara** |  |

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO** **N° 352 de 2019 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SUPRIMIENDO LA PROHIBICIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN PERPETUA Y ESTABLECIENDO LA PRISIÓN PERPETUA REVISABLE -EN MEMORIA DE GILMA JIMÉNEZ.”**

En atención a la designación hecha por la por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, presento **INFORME DE PONENCIA NEGATIVA** para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo N° 352 de 2019 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SUPRIMIENDO LA PROHIBICIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN PERPETUA Y ESTABLECIENDO LA PRISIÓN PERPETUA REVISABLE -EN MEMORIA DE GILMA JIMÉNEZ.” atendiendo las siguientes consideraciones.

**I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El 26 de marzo de 2019 radicó el Proyecto de Acto Legislativo en cuestión de la autoría de la Representante a la Cámara Martha Patricia Villalba Hodwalker.

La Mesa directiva designó como ponentes a los Representantes a la Cámara Jorge Enrique Burgos Lugo, Harry Giovanny González García, Erwin Arias Betancur, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Adriana Magali Matiz Vargas, Juanita María Goebertus Estrada, Carlos German Navas Talero, Ángela María Robledo Gómez y Luis Alberto Albán Urbano

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El proyecto de acto legislativo busca eliminar la prohibición de pena de prisión perpetua contenida en el artículo 34 de la Constitución con el fin de permitir que los delitos de homicidio doloso, feminicidio, secuestro y acceso carnal violento cometidos contra menores de 14 años o contra menores de 18 años con discapacidad física y/o mental puedan ser sancionados con dicha pena.

**III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR**

El punto de partida de los autores es el reconocimiento de la vulneración de los derechos de los niños y las niñas. En primer lugar, se refieren a la aportada por la organización Save the Children en el sentido de evidenciar que Colombia se encuentra en el lugar 118 dentro de un ranking de 172 países que *menos respetan los derechos de la niñez.*  Adicionalmente, señalan que entre 2005 y 2015 los delitos contra la integridad y formación sexual contra menores aumentaron.

Seguido, reconocen que la prohibición de prisión perpetua se previó en la Constitución de 1991 como una garantía penal. No obstante matizan dicha afirmación haciendo alusión a normas contenidas en el Estatuto de Roma que permite la prisión perpetua como una sanción a imponer frente a crímenes internacionales.

Finalmente enfatizan el carácter distintivo de la medida propuesta respecto a iniciativas anteriores, en el sentido en que se permite la revisión de la sanción de prisión perpetua de acuerdo a las condiciones que fije el legislador. Concluyen que, por tanto, no se estaría ante una sustitución de la Constitución.

**V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

El presente Proyecto de Acto Legislativo contiene una iniciativa que es altamente inconveniente por diversas razones. La medida propuesta ha sido presentada en varias ocasiones pero no ha logrado contar con éxito. Esto evidencia que en el trámite legislativo se ha puesto de presente su inconveniencia y por tanto los autores han retirado la iniciativa o ha sido archivada.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **IDENTIFICACIÓN A.L** | **AUTOR (ES)** | **RAZON DE HUNDIMIENTO** |
| P.A.L 55 DE 2017c | Efraín Antonio Torres M. ( P.de la U); Silvio Carrasquilla ( P. Liberal); José Mizger Pacheco( Opción Ciudadana) ; Cadenalaria Rojas (Opción Ciudadana); Martha Villalba Godwalker ( P de la U); Jach Housni Jaller ( P.Liberal); Fernando de la Peña ( Op.Ciudadana) ; Antenor Durán ( AICO); Franklin del Cristo (Op.Ciudadana) ; Luis Urrego (Conservador Colombiano) | Retirado por el Autor. |
| A.L 240/ 2017 c | H.R.[Jaime Buenahora Febres](http://www.camara.gov.co/representantes/jaime-buenahora-febres) , H.R.[Tatiana Cabello Flórez](http://www.camara.gov.co/representantes/tatiana-cabello-florez) , H.R.[Víctor Javier Correa Vélez](http://www.camara.gov.co/representantes/victor-javier-correa-velez) , H.R.[Marta Cecilia Curi Osorio](http://www.camara.gov.co/representantes/marta-cecilia-curi-osorio) , H.R.[Fernando De La Peña Márquez](http://www.camara.gov.co/representantes/fernando-de-la-pena-marquez) , H.R.[Jack Housni Jaller](http://www.camara.gov.co/representantes/jack-housni-jaller) , H.R.[José Carlos Mizger Pacheco](http://www.camara.gov.co/representantes/jose-carlos-mizger-pacheco) , H.R.[Jhon Eduardo Molina Figueredo](http://www.camara.gov.co/representantes/jhon-eduardo-molina-figueredo) , H.R.[Sara Helena Piedrahita Lyons](http://www.camara.gov.co/representantes/sara-helena-piedrahita-lyons) , H.R.[Efraín Antonio Torres Monsalvo](http://www.camara.gov.co/representantes/efrain-antonio-torres-monsalvo) , H.R.[Luis Fernando Urrego Carvajal](http://www.camara.gov.co/representantes/luis-fernando-urrego-carvajal) , H.R.[Martha Patricia Villalba Hodwalke](http://www.camara.gov.co/representantes/martha-patricia-villalba-hodwalker) | Archivado |
| A A. L 223/ 2018C | H.R Efraín Antonio Torres Monsalvo, H.R Hernando José Padaui Álvarez, H.R Martha Patricia Villalba Hodwalker, H.R Eduardo José Tous De La Ossa, H.R Cristóbal Rodríguez Hernández, H.R Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R Carlos Arturo Correa Mojica, H.R Nery Oros Ortíz, H.R Jhon Eduardo Molina Figueredo, H.R Alfredo Guillermo Molina Triana, H.R Fernando De La Peña Márquez, H.R Nicolás Daniel Guerrero Montaño, H.R Nicolás Daniel Guerrero Montaño, H.R Juan Felipe Lemos Uribe, H.R León Darío Ramírez Valencia, H.R Christian José Moreno Villamizar, H.R Sara Helena Piedrahita Lyons | Archivado |
| AA.L 029/2015 C | H.R Oscar Fernando Bravo Realpe, H.R Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R Jairo Enrique Castiblanco Parra, H.R Carlos Arturo Correa Mojica, H.R Marta Cecilia Curi Osorio, H.R Alexander García Rodríguez, H.R Nery Oros Ortíz, H.R Ana Maria Rincón Herrera, H.R Efraín Antonio Torres Monsalvo, H.R Eduardo José Tous De La Ossa, H.R Albeiro Vanegas Osorio, H.R Martha Patricia Villalba Hodwalker, H.R Berner León Zambrano Erazo | Archivado |
| A A.L 214 / 2015 | H.R Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R Jairo Enrique Castiblanco Parra, H.R Carlos Arturo Correa Mojica, H.R Sandra Liliana Ortiz Nova, H.R Ana Maria Rincón Herrera, H.R Jorge Enrique Rozo Rodríguez, H.R Efraín Antonio Torres Monsalvo, H.R Martha Patricia Villalba Hodwalker, H.R Berner León Zambrano Erazo | Archivado |
| A.L 066/2018 | H.R.Martha Patricia Villalba Hodwalker , H.R.Harry Giovanny González García , H.R.Jhon Arley Murillo Benitez , H.R.Silvio José Carrasquilla Torres , H.R.José Gabriel Amar Sepulveda , H.R.Emeterio José Montes De Castro , H.R.Erasmo Elías Zuleta Bechara , H.R.Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza , H.R.Sara Elena Piedrahita Lyons , H.R.Ciro Antonio Rodríguez Pinzón , H.R.Andrés David Calle Aguas , H.R.Felipe Andrés Muñoz Delgado , H.R.Adriana Magali Matiz Vargas , H.R.Germán Alcides Blanco Álvarez , H.R.Jaime Felipe Lozada Polanco , H.R.Elbert Díaz Lozano , H.R.Alfredo Ape Cuello Baute , H.R.José Luis Pinedo Campo , H.R.Yamil Hernando Arana Padauí , H.R.Faber Alberto Muñoz Cerón , H.R.Kelyn Johana González Duarte , H.R.Harold Augusto Valencia Infante , H.R.Oscar Tulio Lizcano González , H.R.John Jairo Hoyos García , H.R.Alonso José del Rio Cabarcas , H.R.Astrid Sánchez Montes De Oca , H.R.John Jairo Cárdenas Morán , H.R.Rodrigo Arturo Rojas Lara , H.R.Mónica Liliana Valencia Montaña , H.R.Mónica María Raigoza Morales , H.R.Karina Estefanía Rojano Palacio H.S.Berner Leon Zambrano E | Archivado |

En vista de que el contenido es el mismo y de que persiste la ausencia de diagnóstico y evidencia que permita concluir que la pena de prisión perpetua es efectiva para proteger a los menores, los riesgos de los efectos no previstos, la inconveniencia y los elementos inconstitucionales permanecen.

Las intervenciones en la audiencia pública dan cuenta de varios elementos a tener en mente al momento de considerar medidas penales como la propuesta y que permiten concluir que es una medida desfavorable que debe ser rechazada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Para desarrollar la idea anterior aportaré tres grupos de argumentos. El primero que tiene que ver con asuntos de política criminal, el segundo se refiere a la valoración constitucional de la propuesta y el último se relaciona con la evaluación del proyecto a la luz de los estándares internacionales.

1. Política criminal: en concepto previo a propósito de un Proyecto de Acto Legislativo que tenía el mismo objeto que el PAL 352/19C, el Consejo Superior de Política Criminal[[1]](#footnote-1) señala que los estudios empíricos sobre penas severas (como prisión perpetua y pena capital) que buscan un efecto disuasorio evidencian serias dudas sobre su efectividad; los estudios sugieren que en tanto las razones subjetivas que mueven a cometer los delitos no dependen de la amenaza estatal, la imposición de penas severas no está directa ni necesariamente ligada con mayor disuasión de no cometer los delitos (pp. 62). Contrario a esto, algunos estudios sugieren que el efecto que se genera como resultado de la imposición de penas tan severas, y que tampoco fue tenido en cuenta como un efecto de la medida propuesta, es el de “brutalización” que más que enviar el mensaje de disuasión lo que transmite es un mensaje de venganza que puede incrementar la violencia.

Por otra parte, el proyecto tampoco responde a un diagnóstico fundado en evidencia que permita concluir que la mejor forma para contrarrestar los delitos graves contra menores es la medida propuesta. El incremento en los número de delitos contra menores no es prueba suficiente para concluir que la forma de reducirlos es con sanciones más severas pues no se demuestra, con otras experiencias o evidencia para Colombia, que hay una relación directa entre aumento de delitos y la severidad de las sanciones.

Asimismo, los autores obvian analizar el impacto que la medida tendría en el sistema judicial. Por un lado, no consideran el impacto en la capacidad de investigación judicial y del sistema penitenciario y carcelario. El proyecto sugiere una medida que, en términos de funcionamiento del sistema judicial y de respuesta a las necesidades jurídicas de la población, causaría más dificultades que ventajas, pues a hoy, como lo señala la Defensoría del Pueblo, hay archivo en el 81% de los casos de violencia sexual contra menores. La precaria situación carcelaria (frente a la cual se declaró un Estado de Cosas Inconstitucional), la impunidad, la poca capacidad de policía judicial, entre otros, son aspectos que deben considerarse, especialmente teniendo en cuenta que el objetivo es ofrecer una medida que de manera efectiva proteja los derechos de los menores.

Adicionalmente, el proyecto deja totalmente de lado una aproximación preventiva de la política criminal que de manera más efectiva podría proteger los derechos de los menores, pues apuntaría a evitar la comisión de los delitos, esto sin que signifique abandonar el enfoque represivo. Esto se refleja también en que dentro de los efectos que no fueron previstos por los autores se incluye las nuevas conflictividades que surgen tras activar el aparato judicial penal. La violencia sexual contra menores generalmente ocurre dentro del hogar[[2]](#footnote-2) esto hace que la confrontación producto de la denuncia cause conflictividades dentro de los hogares que no pueden ser tramitadas por la justicia penal.

2. Análisis constitucional: la Constitución de 1991 representó la modernización del constitucionalismo en Colombia y con ello la apuesta por una humanización del derecho. El carácter normativo del nuevo texto constitucional, sumado a una amplia carta de derechos permitió una transformación de la aproximación de los ciudadanos al ordenamiento constitucional. En tal sentido, el reconocimiento de derechos y garantías permitió que los ciudadanos adquirieran un rol más activo respecto al Estado, pues no son solamente sujetos de la autoridad estatal, sino sujetos de derechos.

En tal sentido, las garantías penales son un componente fundamental de esta modernización y transformación constitucional, pues representan una aproximación más humanista respecto a la capacidad represora del Estado. Las garantías penales buscan, entre otras cosas, garantizar la dignidad humana como elemento medular de la Constitución de 1991[[3]](#footnote-3) y elemento esencial para garantizar el respeto, garantía y protección de los derechos humanos. La relación entre las garantías penales y la dignidad humana se da en términos de la racionalización y proporcionalidad de las sanciones, y del respeto de los procesados y condenados como sujetos que, a pesar de la comisión de delitos, deben ser protegidos por el Estado pues los individuos son el eje de su accionar. Por tanto, afectar el pilar de dignidad humana al incluir una modificación que la restringe de manera desproporcionada[[4]](#footnote-4) para las personas condenadas a pena privativa de la libertad sustituye la Constitución y por lo tanto se excederían las competencias de constituyente derivado del Congreso de la República.

En esta misma lógica anular la función resocializadora de la pena elimina el componente que permite la compatibilización de las sanciones penales con los derechos humanos. Conforme a la Corte Constitucional[[5]](#footnote-5), el objeto del derecho penal en un Estado Social de Derecho no es excluir al delincuente, sino buscar su reinserción. En consecuencia, la eliminación de la prohibición de prisión perpetua elimina de plano la posibilidad de resocialización y por tanto contradice toda la inspiración de las garantías penales contenidas en la Constitución.

3. Marco internacional: Los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos contienen disposiciones claramente dirigidas a humanizar las penas, en particular, a enfatizar el objetivo resocializador de la pena. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos precisan que la resocialización es un fin de la pena y por tanto, es una obligación del Estado. A esto se suma la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes, categoría en la que está incluida una pena tan severa que restringe de por vida el derecho a la libertad de los infractores; en este sentido incluyen disposiciones la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas frente a la tortura y a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; la Convención de las Naciones Unidas con la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

El sistema universal e interamericano de protección de derechos humanos, además de las disposiciones anteriores, tiene una orientación humanista que pretende garantizar en la mayor medida posible las libertades de los individuos. Es en virtud de lo anterior que, por ejemplo, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos el principio de interpretación y regulación *pro homine,* prevalente en la aplicación de normas de derechos humanos, reconoce las limitaciones razonables a los derechos pero exige que las restricciones de los derechos sean mínimas pues debe prevalecer la interpretación y la regulación que propenda por el respeto de la dignidad humana.

Adicionalmente, los autores señalaron que la pena de prisión perpetua es admisible en virtud del Estatuto de Roma, sin embargo hay que precisar algunos elementos en ese sentido. El artículo 77 del Estatuto de Roma contiene una excepción a la regla general sobre las sanciones que es la limitación temporal. Dicha excepción se da en el marco de las consideraciones de la gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado. Sin embargo, en virtud de la objeción de varios estados, contrario a señalar que las disposiciones del artículo 77 sobre pena de prisión perpetua es la regla, se precisó que dicha medida queda circunscrita a la legislación de los estados. Al respecto, la Corte Constitucional[[6]](#footnote-6) señaló que, si bien el Estatuto de Roma está ratificado internamente, las disposiciones del artículo 77 no obligan a los jueces a imponer penas de prisión perpetua. En consecuencia, el reconocimiento del Estatuto de Roma de permitir la imposición de pena de prisión perpetua para crímenes internacionales (crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio) i) debe adecuarse al marco constitucional colombiano en el que la dignidad humana prima como un principio fundante y ii) no obliga a los jueces en lo doméstico.

**VI. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables representantes de la Comisión Primera de la Cámara dar **ARCHIVAR** el **Proyecto de Acto Legislativo N° 352 de 2019 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SUPRIMIENDO LA PROHIBICIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN PERPETUA Y ESTABLECIENDO LA PRISIÓN PERPETUA REVISABLE -EN MEMORIA DE GILMA JIMÉNEZ.”**

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
| **Juanita María Goebertus Estrada**  **Representante a la Cámara** | **Ángela María Robledo Gómez**  **Representante a la Cámara** |
| **Luis Alberto Albán**  **Representante a la Cámara** |  |

1. Estudio del Consejo Superior de Política Criminal relacionados con cuatro

   (4) propuestas legislativas de intervención sobre las agresiones sexuales

   que afectan a los niños, niñas y adolescentes en Colombia http://www.politicacriminal.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=ZFBh5M8wDlY%3D&portalid=0 [↑](#footnote-ref-1)
2. ¿Por qué en Colombia aumentan las cifras de violencia contra menores? https://latinamericanpost.com/es/21159-por-que-en-colombia-aumentan-las-cifras-de-violencia-contra-menores [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional, sentencia C-143-2005. [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional, sentencia C-108 de 2017. [↑](#footnote-ref-4)
5. Corte Constitucional, sentencia C-261 de 1996 [↑](#footnote-ref-5)
6. Corte Constitucional, sentencia C-578 de 2002 [↑](#footnote-ref-6)