

PROYECTO DE LEY No. _____

“Por medio del cual se establece, por una sola vez, la rebaja en 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”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Concédese una rebaja, por una sola vez, de la quinta parte de la pena privativa de la libertad impuesta, o que llegue a imponerse, por delitos cometidos antes del 16 de marzo de 2017.

ARTÍCULO 2. La rebaja concedida se otorgará sin perjuicio de los mecanismos sustitutivos, subrogados penales, reglas de redención de pena y beneficios penitenciarios previstos en el Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Código Penitenciario y Carcelario.

ARTÍCULO 3. Exclúyense de la rebaja concedida los casos de los procesados o condenados por delitos los siguientes delitos:

1. Genocidio; homicidio doloso agravado; feminicidio en su modalidades simple y agravada; y lesiones personales dolosas con agentes químicos y lesiones personales dolosas con pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro en sus modalidades simple y agravada; establecidos en el Título I del Libro Segundo del Código Penal.
2. Delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, establecidos en el Título II del Libro Segundo del Código Penal.
3. Desaparición forzada y secuestro extorsivo en todas sus modalidades; secuestro simple agravado; trata de personas, desplazamiento forzado,

Bogotá D.C., Colombia

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

tortura, en sus modalidades simple y agravada; y tráfico de niños, niñas y adolescentes, establecidos en el Título III del Libro Segundo del Código Penal.

4. Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, en los casos en que las víctimas sean menores de dieciocho (18) años, establecidos en el Título IV del Libro Segundo del Código Penal. También las modalidades agravadas de estos delitos, contempladas en los artículos 211 y 216 del Código Penal.
5. Extorsión agravada, en los casos descritos en los numerales 3, 5, 7, 8, 9 y 11 del artículo 245, establecido en el Título VII del Libro Segundo del Código Penal.
6. Lavado de activos agravado, establecido en el Título X del Libro Segundo del Código Penal.
7. Terrorismo y entrenamiento para actividades ilícitas, en sus modalidades simple y agravada, establecidos en el Título XII del Código Penal.
8. Peculado por apropiación que exceda los 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes; cohecho propio; cohecho impropio; enriquecimiento ilícito; y soborno transnacional, establecidos en el Título XV del Libro Segundo del Código Penal.

PARÁGRAFO. La rebaja de penas contempladas en la presente ley no se aplicará a los casos que se tramiten en la Jurisdicción Especial para la Paz.

ARTÍCULO 4. La rebaja de penas establecida en la presente Ley será concedida de plano por el Juez del conocimiento, de oficio o a solicitud de parte, en el momento de dictar sentencia o, por el Juez de ejecución de penas y medidas de seguridad.

La Defensoría del Pueblo, a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública, velará por que las personas privadas de la libertad que tengan derecho a esta

rebaja, presenten las solicitudes correspondientes y obtengan respuesta oportuna, en los casos en que no se cuente con un defensor de confianza.

ARTÍCULO 5. La presente Ley rige a partir de su publicación.

Señor Secretario

ENRIQUE GIL BOTERO

Ministro de Justicia y del Derecho

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Consideraciones preliminares: el hecho convergente de la visita del Papa Francisco y de una medida de política criminal con un componente secular

Para la presentación del proyecto de ley a consideración del Honorable Congreso de la República, se examinó, primero, la posibilidad de la rebaja de penas en el marco de una eventual visita del Papa Francisco, cabeza visible de la Iglesia Católica y Jefe de Estado de la Ciudad del Vaticano, por lo que resulta preciso considerar las características del modelo de Estado que se derivan de la Constitución de 1991, así como las diferencias que trae en relación con la anterior Constitución de 1886.

Así, para examinar los contenidos y límites de la actividad legislativa, como es el caso de crear una ley de rebaja de penas, en la que hay una relación entre las religiones y el Estado, se analizaron un grupo de decisiones de la Corte Constitucional¹, a partir del cual se puede establecer las premisas y lineamientos generales para el ejercicio de la actividad legislativa respetuosa de los contenidos de la Constitución.

A partir de los pronunciamientos constitucionales se señala cuál es el contenido general del modelo de Estado y su relación con las expresiones religiosas. En la

¹ Las sentencias de la Corte Constitucional son las siguientes: C-027 de 1993. MP. Simón Rodríguez; C-568 de 1993. MP. Fabio Morón; C-088 de 1994. MP. Fabio Morón; C-350 de 1994. MP. Alejandro Martínez; C-609 de 1996. MMPP. Alejandro Martínez y Fabio Morón; T-972 de 1999. MP. Álvaro Tafur; C-1404 de 2000; MMPP. Carlos Gaviria y Álvaro Tafur; T-1022 de 2001. MP. Jaime Araujo; C-152 de 2003. MP. Manuel Cepeda; C-1175 de 2004. MP. Humberto Sierra; C-094 de 2007. MP. Jaime Córdoba; C-766 de 2010. MP. Humberto Sierra; C-817 de 2011. MP. Luis Ernesto Vargas; T-139 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt; C-948 de 2014. MP. María Victoria Calle; C-224 de 2016. MMPP. Alejandro Linares y Jorge Iván Palacio; C-567 de 2016. MP. María Victoria Calle y C-570 de 2016. MP. Luis Guillermo Guerrero.

reciente sentencia C-224 de 2016² la Corte Constitucional examinó el artículo 8 de la Ley 1645 de 2013, mediante la cual se declaraba patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, en el Departamento de Norte de Santander, y recogió la línea jurisprudencial en torno a lo que se entiende por Estado laico como modelo adoptado por la Constitución de 1991, a propósito de las relaciones de éste con las prácticas religiosas.

En primer lugar, desarrolló cinco tipologías de Estado a partir de su relación con sus confesiones religiosas, que crea un espectro en el que en un extremo se ubican los Estados confesionales que no admiten otra religión diferente a la oficial y en el otro los Estados ateos que niegan la posibilidad de práctica religiosa alguna:

(i) *Estados confesionales sin tolerancia religiosa*: en ellos, el Estado se suscribe a un credo particular y específico, prohibiendo o restringiendo la práctica de otras expresiones religiosas distintas. A juicio de la Corte Constitucional, este modelo de Estado es contrario “*al constitucionalismo y al reconocimiento de los derechos humanos, los cuales nacieron, en parte, con el fin de superar las crueldades de las guerras de religión*”.

(ii) *Estados confesionales con tolerancia o libertad religiosa*: son aquellos que pese a adherirse a una religión oficial, permiten que sus ciudadanos practiquen otras creencias o cultos religiosos, sin que ello resulte en la imposición de una sanción a quienes no comparten el credo estatal. De esta manera, resulta admisible otorgar tratamientos preferentes para la religión del Estado, respecto de otras religiones. La sentencia C-350 de 1994 hace una categorización dentro este tipo de relación Estado-religión distinguiendo entre los que siendo adeptos a una religión particular (i) simplemente toleran las otras religiones sin

² Corte Constitucional. Sentencia C-224 de 2016. MMPP. Alejandro Linares y Jorge Iván Palacio. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-224-16.htm>.

reconocimiento de derechos, y los que (ii) además de tolerar, aceptan la plena libertad religiosa para sus ciudadanos, revistiéndolos de derechos y eliminando cualquier posible discriminación por este factor.

(iii) *Estados de orientación confesional o de protección de una religión determinada*: son aquellos en los cuales formalmente -a través de normas jurídicas- no se asumen oficialmente una religión oficial, sin embargo, si permite que dentro de su ordenamiento jurídico se profieran normas que otorguen un trato preferencial a un credo particular, teniendo en cuenta su carácter mayoritario y/o su vínculo con una práctica social igualmente mayoritaria.

(iv) *Estados laicos con plena libertad religiosa*: en ellos, desde su propia definición constitucional se establece una estricta separación entre el Estado y las iglesias. Entonces, si bien reconocen la cuestión religiosa y protegen la libertad de cultos, por su carácter laico no permite que su legislación favorezca alguna confesión religiosa porque ello rompería la igualdad de derecho que debe existir entre ellas. Acorde con la sentencia C-350 de 1994, “[e]llo implica, como contrapartida, que la autonomía de las confesiones religiosas queda plenamente garantizada, puesto que así como el Estado se libera de la indebida influencia de la religión, las organizaciones religiosas se liberan de la indebida injerencia estatal”.

(v) *Estados oficialmente ateos e intolerantes de toda práctica religiosa*: hace referencia a las organizaciones políticas que hacen del ateísmo una suerte de nueva religión oficial, desconociendo con ello cualquier clase de libertad religiosa. A juicio de la Corte, “estos tipos de Estado que establecen el ateísmo como doctrina oficial y no respetan la plena libertad de creencias religiosas y de cultos de sus ciudadanos, también son contrarios a la idea de derechos humanos, de Estado de derecho y de régimen constitucional” (notas suprimidas).

Además de esta tipología presentó dos clases de sociedades, no de Estados, a partir de su relación con las prácticas religiosas³:

Las sociedades religiosas tolerantes, las cuales consideran que la práctica religiosa, en sí misma considerada, debe ser objeto de protección estatal, pero que admiten que la misma se exprese a través de diversos credos o, inclusive, que tolera que los ciudadanos no profesen ninguno; y

Las sociedades seculares, que aceptan la práctica religiosa de los ciudadanos, o la negativa a ella, pero no por el hecho que consideren que las religiones son un ámbito constitucionalmente protegido por sí mismo, sino en tanto tales prácticas hacen parte de la autonomía del individuo, quien puede optar por cualquier tipo de parámetro ético o moral para guiar su conducta, incluso uno de carácter trascendente o religioso.

Al considerar en conjunto estas dos tipologías en relación con el orden constitucional de 1991 es claro que el modelo de Estado colombiano es de tipo laico, con plena libertad de cultos, basado en un pluralismo religioso⁴. Tal configuración, a su vez, muestra tres cambios fundamentales en relación con la Constitución de 1886, que la Corte Constitucional destacó en la sentencia C-350 de 1994⁵. Los argumentos se pueden resumir de la siguiente manera:

1. El fundamento de la soberanía no hace referencia a un ser o a una potencia trascendente, sino que ahora se considera que la soberanía reside en el pueblo. No obstante, los delegatarios en la Asamblea Constituyente invocaron “la protección de Dios pero no le confieren ningún atributo como

³ De acuerdo con la nota 61 de la sentencia C-224 de 2016, la clasificación referida se basa en las contribuciones teóricas de Ronald Dworkin que se encuentran en su trabajo *Is Democracy Possible Here? Principles for a new political debate*, publicado en el año 2006.

⁴ Ver, al respecto, la consideración número 21 de la sentencia C-224 de 2016.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-350 de 1994. MP. Alejandro Martínez. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-350-94.htm>.

fuerza de autoridad o de dignidad, ni establecen ninguna referencia a una religión específica”⁶.

2. En el artículo 1 de la Constitución se establece, para el modelo de Estado, una cláusula democrática, participativa y pluralista⁷.

De acuerdo con el artículo 19 de la Constitución, se garantiza la libertad de cultos, lo cual implica para el Estado la prohibición de establecer un trato preferencial a determinada práctica religiosa.

1.1. Premisa básica para la actividad legislativa con connotación religiosa, según el modelo de Estado de la Constitución de 1991

De acuerdo con lo que se ha expuesto hasta el momento se puede formular una **premisa básica** para la valoración de iniciativas en las que se plantean relaciones entre el modelo de un Estado laico, compatible con una sociedad pluralista, y las expresiones de cualquier práctica religiosa. De acuerdo con lo que expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-152 de 2003^{8y9},

[E]l criterio empleado (...) para trazar la línea entre las acciones constitucionalmente permitidas al estado en materia religiosa tiene que ver 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.

⁶ Consideración número 6 de la sentencia C-350 de 1994.

⁷ **ARTICULO 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 2003. MP. Manuel José Cepeda. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/C-152-03.htm>.

⁹ El mismo criterio ha sido reiterado este año en la sentencia C-224 de 2016. Ver, en especial, la consideración número 23 sobre “Las relaciones Estado-Iglesias, el deber de igualdad y el criterio del impacto primordial de la legislación de contenido religioso”.

En otras palabras, el principio de separación al que se hace referencia exige una clara neutralidad de las autoridades frente a las manifestaciones religiosas, lo que implica la prohibición al Estado para adherir o promover determinada religión. No obstante, esta neutralidad que se deriva de la premisa básica no significa que no se pueda desarrollar actos de legislación con contenido religioso, con lo cual se podría formular una prohibición general y una admisión del mismo carácter.

1.2. Admisiones y prohibiciones en la actividad legislativa con connotaciones religiosas

En cuanto a la primera, es claro que el Estado no puede discriminar determinadas confesiones o expresiones religiosas al otorgar un trato preferencial a una de ellas, otorgándole ventajas a ésta sobre las otras. En cuanto a la segunda, en el marco de la protección de la igualdad de trato, se admiten decisiones de carácter religioso cuando estas coinciden con una finalidad laica y no represente una desventaja para las demás prácticas religiosas involucradas.

De la prohibición y admisión general que se acaba de señalar se puede, así mismo, extraer que no toda connotación religiosa está constitucionalmente prohibida y con tal que esta desarrolle un contenido secular claro y robusto, compatible con los principios de igualdad y libertad religiosa, no hay razón para considerarla contraria a la Carta Política¹⁰.

¹⁰ Un buen ejemplo de ello es la decisión de declarar exequible la regulación de los días festivos que, en ocasiones, coinciden con fiestas del santoral católico. En la sentencia C-568 de 1993 sostuvo la Corte que “no resulta contrario a la libertad religiosa y de cultos, el que el legislador al diseñar el calendario laboral y los días de descanso, haya escogido para ello, días de guardar para ese culto religioso. Ya que ese señalamiento se encuentra dentro de la órbita de las competencias del legislador, y no significa la obligación para ningún colombiano de practicar esas profesiones de la fe, o, de no practicarlas, y en su lugar otras, que incluso pudiesen resultar contrarias, a juicio de sus fieles. Resulta una exageración pensar que de ese modo se está patrocinando por parte del Estado, a la manera de “codifusor” y “coevangelizador”, del catolicismo, cuando son otras las razones que lo informan en el diseño del calendario de descanso de la población. Corte Constitucional. Sentencia C-568 de 1993. MP. Fabio Morón. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-568-93.htm>.

Sobre el contenido, los alcances y los límites de la prohibición, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha mencionado las siguientes características que hacen de una ley con connotaciones religiosas no compatible con el orden constitucional:

Son únicas y necesarias, y por tanto promueven una determinada confesión o religión. Por el contrario, no lo está vedado al legislador adoptar decisiones que ofrecen varias interpretaciones seculares o ajenas a cierta religión específica, así para algunos miembros de la sociedad, desde su propia perspectiva, dicha decisión pueda contener una connotación religiosa.¹¹

También el tribunal constitucional ha listado en su jurisprudencia una serie de prohibiciones específicas que completan los elementos imprescindibles en los que se ha de enmarcar las decisiones estatales que involucran en cualquier grado una connotación religiosa. La lista que viene a continuación se compone de los argumentos que se han presentado en las sentencias C-152 de 2003, C-224 de 2016 y C-567 de 2016, ordenados a partir de dos criterios básicos para el examen de problemas jurídicos que involucran cuestiones religiosas -laicidad y pluralismo- que la Corte menciona en las sentencias T-139 de 2014 y C-817 de 2011:

1. *Prohibiciones que evitan la vulneración del principio de igualdad y el pluralismo en un Estado laico.*
 - 1.1. No puede el Estado establecer una religión o iglesia oficial.
 - 1.2. No puede identificarse formal o explícitamente con una iglesia o religión.
 - 1.3. No puede realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia.
 - 1.4. En casos de financiación de obras o prácticas con contenido religioso, no se pueden adoptar decisiones que no puedan ser susceptibles de conferirse a otros credos en igualdad de condiciones.

¹¹ Consideración 4.2.3 de la sentencia C-152 de 2003. En esa sección la Corte Constitucional se encuentran las razones por las que se consideró ajustada a la Carta Política la expresión “Ley María” en la Ley 755 de 2002.

2. *Prohibiciones que evitan la vulneración del principio de neutralidad del Estado en materia religiosa.*

2.1. No puede tomar decisiones o medidas con finalidades religiosas, mucho menos cuando expresan preferencias por alguna creencia, religión o iglesia en particular.

2.2. No puede adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley.

2.3. No puede crear leyes con connotaciones religiosas únicas y necesarias, lo que quiere decir que en ellas subyace el favorecimiento o la afectación de determinada confesión o iglesia.

En casos de financiación de obras o prácticas con contenido religioso, no se pueden adoptar decisiones a menos que haya una justificación secular importante, verificables, consistente y suficiente.

1.3. Conclusión parcial

Como se puede reconocer a partir de todos los planteamientos aquí recogidos, una medida de política criminal como lo es una rebaja de penas para toda la población penitenciaria en Colombia, no es posible basarla única y exclusivamente en el argumento de la visita de la cabeza visible de la Iglesia Católica. Planteada de ese modo existiría un alto nivel de controversia constitucional, dado que tornaría la justificación de la visita del Papa como única y necesaria para la decisión estatal, lo cual entra en contradicción con el orden constitucional de la Carta Política de 1991, especialmente con los principios de laicidad y neutralidad del Estado en relación con los asuntos de religión, así como con los principios de igualdad de trato y pluralismo en relación con la libertad religiosa y de credos.

Sin embargo, esto no implica que no sea posible desde ningún punto vista considerar una estrategia de política criminal de rebaja de penas que coincida con un evento tan relevante para los practicantes y devotos de la fe católica, como es

la visita del líder de la Iglesia. De este modo, la viabilidad de la propuesta dependerá de que esta desarrolle un contenido secular suficiente y robusto que sea compatible con la igualdad de trato y de pluralismo en las prácticas religiosas, así como con los objetivos razonables y racionales que las decisiones político-criminales del país deben comportar. Como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-1404 de 2000¹², en un pronunciamiento sobre un proyecto de ley de rebaja de penas, con ocasión de la celebración del Gran Jubileo y el advenimiento del Tercer Milenio de esta Era, “el otorgamiento de un importante beneficio penitenciario a un grupo determinado de reclusos, debe estar respaldada por un sólido fundamento constitucional, y así mismo enmarcarse de manera plausible dentro de una política estatal”.

2. Estrategia del proyecto de ley

De acuerdo con lo anterior, se ha considerado presentar un proyecto de ley de rebaja de penas justificado, no en la visita del Papa, sino en criterios humanitarios vinculados con las respuestas frente al estado de cosas inconstitucional actual en el sistema penitenciario, como respuesta de política criminal.

2.1. Contenido secular de la estrategia

Ahora, el contenido secular suficiente y robusto, compatible con la igualdad de trato y de pluralismo en las prácticas religiosas, así como con los objetivos razonables y racionales que las decisiones político-criminales del país deben comportar, se puede basar en los siguientes elementos:

- Hacinamiento hace casi que imposible cualquier política de intervención orientada a la resocialización como objetivo central de la ejecución de las sanciones penales.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-1404 de 2000. MMPP. Carlos Gaviria y Álvaro Tafur. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1404-00.htm>.

- Es justificable, por una vez, la rebaja de las condenas para reducir la intensidad de la masiva vulneración de los derechos humanos dentro de los establecimientos penitenciarios. Es decir, un criterio humanitario en relación con la población privada de la libertad en Colombia.
- La rebaja se presenta en el marco de otro tipo de ajustes estructurales que eviten que en el futuro vuelvan a emerger condiciones de vulneración de los derechos fundamentales.
- Se cuenta con información para analizar escenarios de impacto de las iniciativas.

También es importante destacar que la H. Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015, señaló que esa Corporación desde la providencia T-388 de 2013 ha encontrado que “la crisis del Sistema Penitenciario y Carcelario del país no se soluciona sólo con la creación de más cupos carcelarios, pues su superación requiere el ajuste, más que del Sistema Penitenciario y Carcelario, de la Política Criminal”.

En ese sentido, la H. Corte Constitucional anotó en la sentencia T- 762 de 2015 que “La política criminal colombiana tiene una tendencia al endurecimiento punitivo (populismo punitivo)”. Encontrando como la primera problemática estructural del sistema penitenciario y carcelario “La Desarticulación de la política criminal y el Estado de Cosas Inconstitucional”.

Dicha desarticulación, para la Corte, teniendo en cuenta los resultados de la Comisión Asesora de Política Criminal corresponde a que los entes encargados de la formulación y el diseño de la política criminal han adoptado decisiones de forma reactiva y sin fundamentos empíricos sólidos. Decisiones que de conformidad a la Corte están basadas en “la necesidad de responder con celeridad a fenómenos sociales mediados por la opinión pública y de mostrar resultados contra el crimen, para aumentar la popularidad de un determinado sector político”.

Por ende, la H. Corte Constitucional encuentra que “la política criminal actual obedece a factores que deforman el derecho penal”, indicando que “Para enfrentar el populismo punitivo, es necesario que las instituciones del Estado encargadas de diseñar la política criminal cambien de perspectiva y entiendan que el delito no se puede combatir exclusivamente con el incremento de las penas”.

Por lo anterior, la H. Corte Constitucional señaló que para la superación del estado de cosas inconstitucional debe observarse el respeto del estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos, dentro del que se encuentra que “La política criminal debe respetar el principio de la libertad personal, de forma estricta y reforzada.”, estándar que demanda que “la privación de la libertad ha de estar regida por el principio de proporcionalidad de la pena”.

2.2. Análisis de escenarios

A través del Observatorio de Política Criminal se han analizado algunos escenarios de impacto para la toma de decisiones en rebaja de penas. Se tomó en consideración una muestra de la población condenada que se encuentra ejecutando su pena en establecimientos de reclusión y que se encuentra condenada por un solo delito. La muestra configurada de este modo se compone de casi 53.000 personas.

Los resultados son los siguientes:

Esta es el número de salidas en cinco escenarios, si no se hace ninguna intervención (0%) o si se hace una rebaja de la mitad de la duración de la condena (50%)¹³:

¹³ Es importante aclarar que el análisis no toma en consideración eventuales rebajas de trabajo, estudio y enseñanza.

	<2.016	2.016	2.020	2.030	2.040	2.050	>2.050	Total
0%	2.100	2.995	21.672	19.613	4.177	1.344	474	52.375
10%	4.962	4.737	21.461	16.991	2.962	1.089	173	52.375
20%	5.253	5.067	24.780	14.083	2.428	684	80	52.375
30%	6.897	8.012	23.397	11.849	1.920	264	36	52.375
40%	8.454	9.343	23.786	9.390	1.314	77	11	52.375
50%	10.404	11.290	22.507	7.495	646	30	3	52.375

Distribuidas por modalidad delictiva, de acuerdo con las que modalidades delictivas de mayor impacto penitenciario:

Escenario de 0%

Modalidad	<2.016	2.016	2.020	2.030	2.040	2.050	>2.050	Total
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.	688	769	8.639	3.574	343	6	2	14.021
Hurto	889	1.582	5.120	2.275	34	4	4	9.908
Homicidio	45	30	546	3.783	2.492	987	325	8.208
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	99	56	2.218	3.353	80	5	4	5.815
Actos sexuales con menor de 14 años	15	29	654	2.164	88	2	1	2.953
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	13	9	254	1.334	446	18	2	2.076
Concierto para delinquir	91	83	1.267	327	17	8	3	1.796
Extorsión	60	213	736	555	83	4	2	1.653
Acceso carnal violento	9	2	152	888	215	24	3	1.293
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas	11	9	347	555	31	2	-	955
Violencia Intrafamiliar	63	105	691	81	1	-	-	941
Secuestro extorsivo	1	1	13	125	251	272	121	784
Rebelión	7	6	194	132	1	5	3	348
Receptación	10	13	274	33	-	-	-	330
Inasistencia alimentaria	12	48	215	-	-	-	-	275
Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir	3	2	68	173	10	-	-	256
Secuestro Simple	-	-	31	109	72	7	3	222
Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos	5	5	98	56	1	-	-	165
Lesiones personales	21	15	85	26	4	-	1	152
Fuga de presos	58	17	55	2	1	-	-	133
Acceso carnal o acto sexual con persona puesta en incapacidad de resistir	-	1	15	68	7	-	-	91
Total	2.100	2.995	21.672	19.613	4.177	1.344	474	52.375

Escenario de rebaja de 10%

Modalidad	<2.016	2.016	2.020	2.030	2.040	2.050	>2.050	Total
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.	1.420	1.760	7.903	2.740	194	2	2	14.021
Hurto	2.401	1.817	4.006	1.660	18	5	1	9.908
Homicidio	74	37	929	4.376	1.864	802	126	8.208
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	152	159	3.164	2.296	37	5	2	5.815
Actos sexuales con menor de 14 años	40	73	913	1.882	44	-	1	2.953
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	22	28	363	1.445	214	4	-	2.076
Concierto para delinquir	172	193	1.225	181	19	4	2	1.796
Extorsión	273	209	698	422	48	2	1	1.653
Acceso carnal violento	11	8	265	881	113	13	2	1.293
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas	20	31	418	455	29	2	-	955
Violencia Intrafamiliar	161	132	629	19	-	-	-	941
Secuestro extorsivo	1	4	15	167	325	240	32	784
Rebelión	13	17	241	69	3	3	2	348
Receptación	23	50	248	9	-	-	-	330
Inasistencia alimentaria	53	129	93	-	-	-	-	275
Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir	5	5	96	148	2	-	-	256
Secuestro Simple	1	-	44	123	46	7	1	222
Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos	9	10	110	35	1	-	-	165
Lesiones personales	35	43	51	19	3	-	1	152
Fuga de presos	75	29	26	2	1	-	-	133
Acceso carnal o acto sexual con persona puesta en incapacidad de resistir	1	3	24	62	1	-	-	91
Total	4.962	4.737	21.461	16.991	2.962	1.089	173	52.375

Escenario de rebaja de 20%

Modalidad	<2.016	2.016	2.020	2.030	2.040	2.050	>2.050	Total
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.	1.479	1.797	8.665	1.996	82	-	2	14.021
Hurto	2.498	1.846	4.363	1.186	11	4	-	9.908
Homicidio	91	51	1.385	4.426	1.704	490	61	8.208
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	192	212	4.164	1.227	15	4	1	5.815
Actos sexuales con menor de 14 años	57	140	1.211	1.522	22	1	-	2.953
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	35	43	459	1.441	96	2	-	2.076
Concierto para delinquir	183	204	1.266	124	14	5	-	1.796
Extorsión	291	245	747	344	24	1	1	1.653
Acceso carnal violento	17	36	337	836	61	4	2	1.293
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego y	24	49	505	362	14	1	-	955
Violencia Intrafamiliar	162	137	632	10	-	-	-	941
Secuestro extorsivo	2	7	17	230	351	168	9	784
Rebelión	16	16	258	30	5	1	2	348
Receptación	24	51	271	4	-	-	-	330
Inasistencia alimentaria	53	129	93	-	-	-	-	275
Acceso carnal o acto sexual abusivos con	6	15	111	124	-	-	-	256
Secuestro Simple	1	5	54	131	27	3	1	222
Tráfico de sustancias para procesamiento de	9	11	128	17	-	-	-	165
Lesiones personales	35	43	56	15	2	-	1	152
Fuga de presos	75	29	26	3	-	-	-	133
Acceso carnal o acto sexual con persona	3	1	32	55	-	-	-	91
Total	5.253	5.067	24.780	14.083	2.428	684	80	52.375

Escenario de rebaja de 30%

Bogotá D.C., Colombia

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

Modalidad	<2.016	2.016	2.020	2.030	2.040	2.050	>2.050	Total
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.	2.282	3.220	7.074	1.426	17	-	2	14.021
Hurto	2.715	2.167	4.185	831	6	4	-	9.908
Homicidio	130	129	1.898	4.447	1.394	181	29	8.208
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	292	648	4.147	716	10	1	1	5.815
Actos sexuales con menor de 14 años	157	220	1.458	1.108	9	1	-	2.953
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	65	85	536	1.350	40	-	-	2.076
Concierto para delinquir	332	464	904	84	10	2	-	1.796
Extorsión	358	299	716	271	7	1	1	1.653
Acceso carnal violento	41	54	425	736	35	1	1	1.293
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas	53	78	556	263	5	-	-	955
Violencia Intrafamiliar	200	218	516	7	-	-	-	941
Secuestro extorsivo	6	7	32	300	370	68	1	784
Rebelión	26	67	234	13	5	2	1	348
Receptación	35	77	214	4	-	-	-	330
Inasistencia alimentaria	53	130	92	-	-	-	-	275
Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir	15	27	120	94	-	-	-	256
Secuestro Simple	6	5	70	127	12	2	-	222
Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos	11	35	109	10	-	-	-	165
Lesiones personales	40	48	50	13	-	1	-	152
Fuga de presos	75	31	24	3	-	-	-	133
Acceso carnal o acto sexual con persona puesta en incapacidad de resistir	5	3	37	46	-	-	-	91
Total	6.897	8.012	23.397	11.849	1.920	264	36	52.375

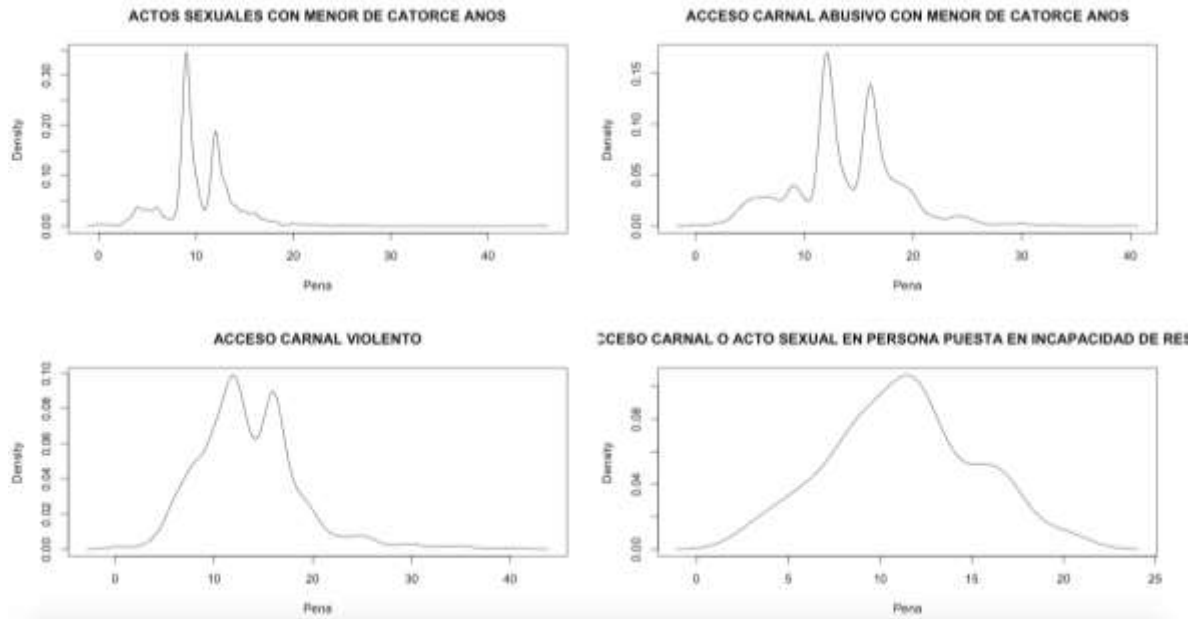
Escenario de rebaja de 40%

Modalidad	<2.016	2.016	2.020	2.030	2.040	2.050	>2.050	Total
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.	2.532	3.455	7.095	934	3	1	1	14.021
Hurto	3.214	2.530	3.625	533	6	-	-	9.908
Homicidio	190	250	2.460	4.276	969	55	8	8.208
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	371	853	4.325	259	6	-	1	5.815
Actos sexuales con menor de 14 años	309	304	1.674	664	1	1	-	2.953
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	106	128	747	1.086	9	-	-	2.076
Concierto para delinquir	393	511	821	63	8	-	-	1.796
Extorsión	551	317	584	196	4	1	-	1.653
Acceso carnal violento	87	79	531	580	14	2	-	1.293
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego y	75	100	634	144	2	-	-	955
Violencia Intrafamiliar	266	284	385	6	-	-	-	941
Secuestro extorsivo	11	6	60	412	281	14	-	784
Rebelión	30	80	224	9	3	1	1	348
Receptación	65	133	131	1	-	-	-	330
Inasistencia alimentaria	59	143	73	-	-	-	-	275
Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir	29	36	124	67	-	-	-	256
Secuestro Simple	11	12	74	116	8	1	-	222
Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos	15	37	111	2	-	-	-	165
Lesiones personales	48	46	49	8	-	1	-	152
Fuga de presos	85	34	11	3	-	-	-	133
Acceso carnal o acto sexual con persona puesta en incapacidad de resistir	7	5	48	31	-	-	-	91
Total	8.454	9.343	23.786	9.390	1.314	77	11	52.375

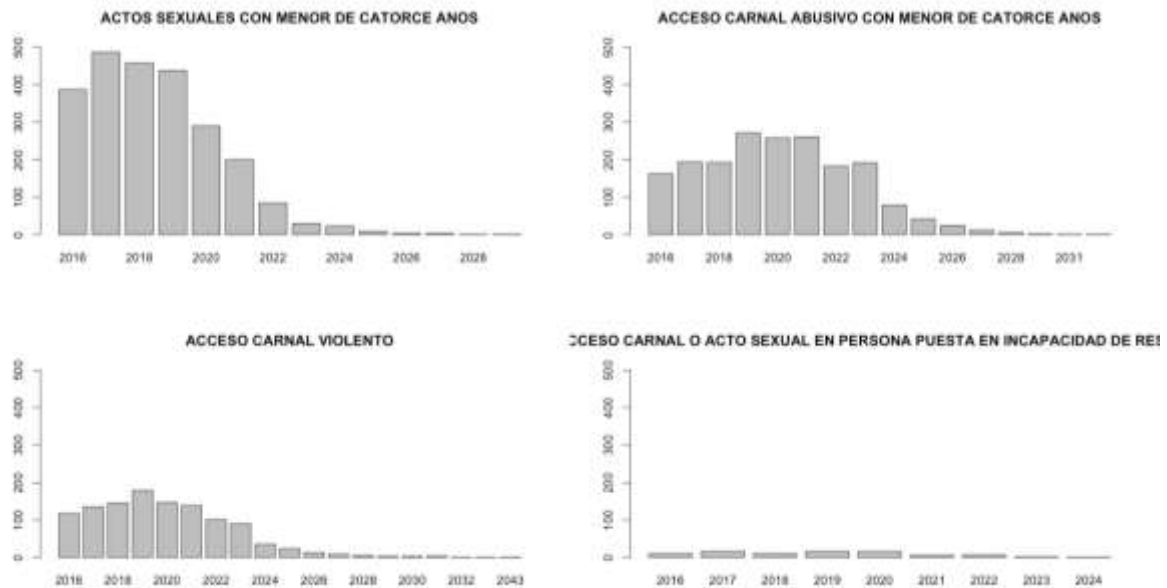
Además de lo anterior, se analizaron los tiempos de salidas de 12 modalidades que pueden resultar sensibles teniendo en cuenta su densidad de salidas:

Bogotá D.C., Colombia

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

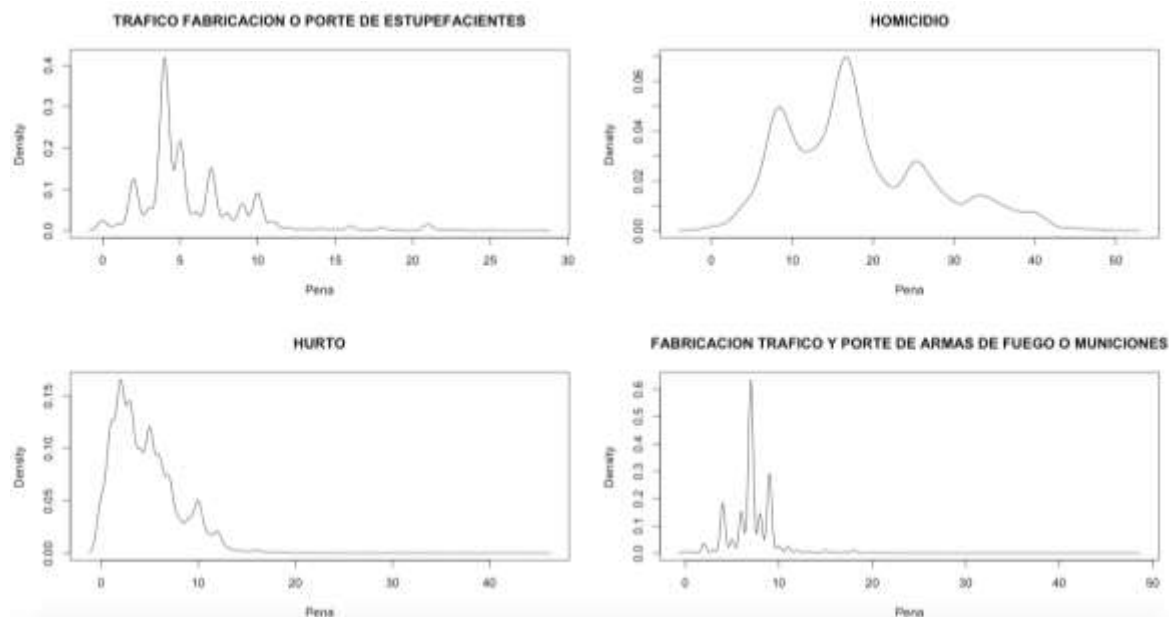


Estos son los cuatro delitos sexuales que se encuentran en la muestra de 21 modalidades. Se observa que para actos sexuales con menor de catorce años la pena con mayor frecuencia es 10 años. Para acceso carnal abusivo con menor de catorce años, la mayoría de la población está entre 10 y 20 años. Acceso carnal violento y acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir tienen una mayor dispersión y las penas van desde 1 hasta 20 años.

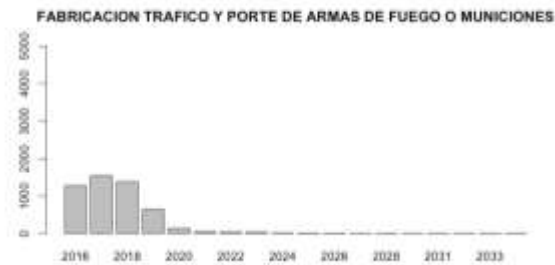
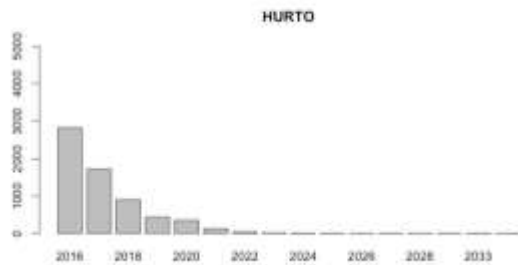
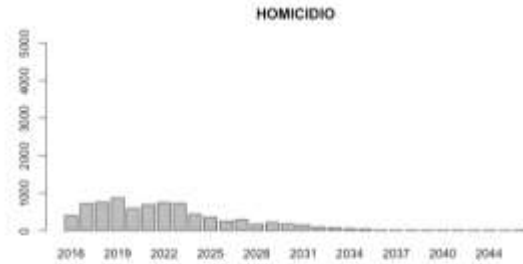
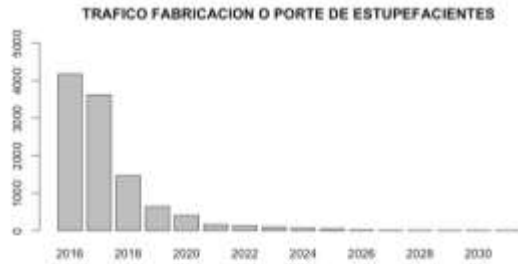


Actos sexuales con menor de catorce años tiene la posibilidad de generar el mayor impacto en la población de internos. Tiene el mayor número de condenados y la

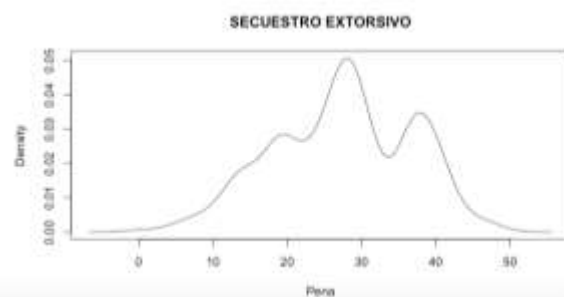
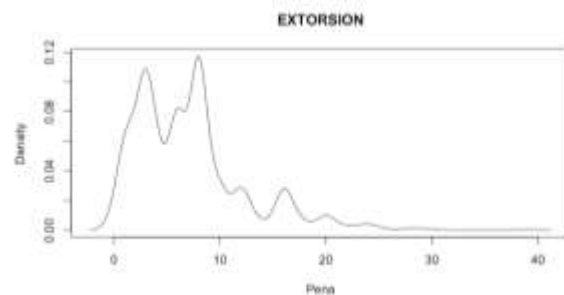
mayoría saldrá dentro de los próximos cuatro años. Acceso carnal abusivo con menor de catorce años tiene un número medio de personas condenadas, pero tiene gran dispersión en la fecha de salida. Cualquier reducción de pena, afectará la salida de las personas en menor grado y por tanto tendrá menor impacto en la población de internos. Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir tiene muy pocos condenados y el impacto en la población de internos será mínimo.



Tráfico de estupefacientes tiene un gran número de condenados con una pena menor o igual a 5 años. Homicidio tiene las penas más largas y la mayor dispersión, tiene gran número de condenados con penas desde 1 hasta 30 años. Tráfico de armas de fuego tiene en la mayoría condenas inferiores a 10 años y mayores a 5 años. El hurto tiene condenas mucho más cortas en comparación con las otras tres modalidades. Más de la mitad de la población tiene penas de 5 años o menos.

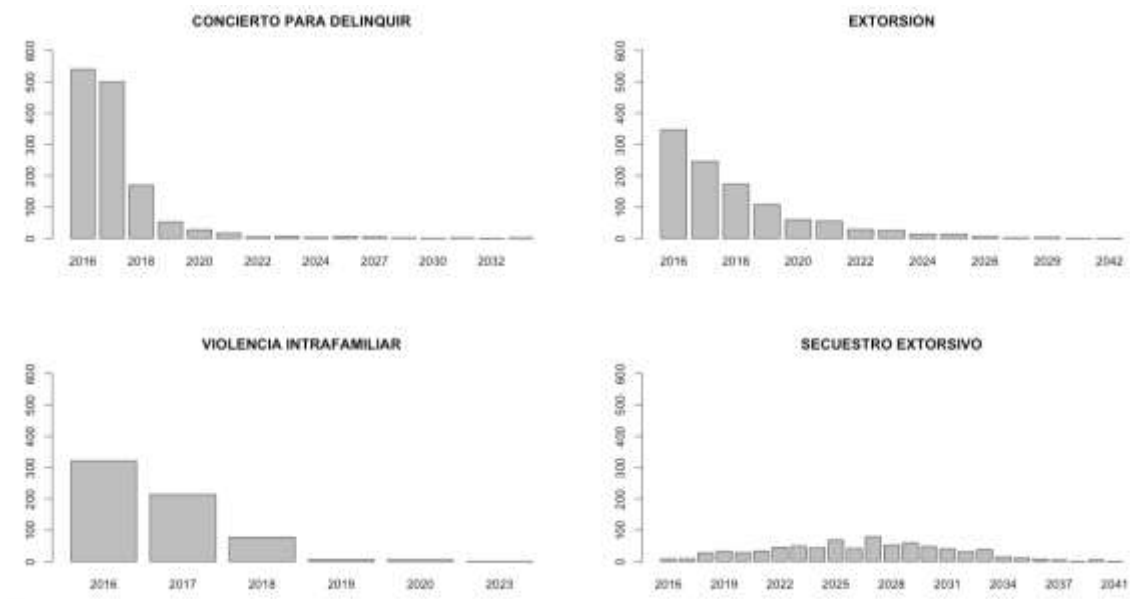


Tráfico de estupefacientes y hurto tienen el mayor impacto en la población de internos, porque tienen un gran número de personas condenadas con una pronta fecha de salida. Homicidio tiene una gran dispersión en las fechas de salidas y las reducciones de pena aunque aceleran la fecha de salida, no tienen un impacto inmediato en la población de condenados. De los cuatro delitos que se muestran, homicidio tienen el menor número de condenados.



Concierto para delinquir, extorsión y violencia intrafamiliar tienen todos la mayoría de su población con condenas menores a 10 años. Violencia intrafamiliar en

particular está entre 3 y 6, y concierto para delinquir se centra en 5 años. Secuestro extorsivo tiene una gran variación en sus condenas y va desde 10 hasta 40 años.



De los delitos mostrados el secuestro extorsivo tiene el menor potencial para general cambios importantes en la población de condenados porque tiene un número bajo de condenados y porque tiene gran dispersión en sus fechas de salida. Las otras tres modalidades tienen una tendencia similar en número de condenados y en la distribución de la fecha de salida.

2.3. Conclusiones del análisis para la estrategia

Aunque los análisis adelantados hasta el momento no consideran a toda la población penitenciaria, ni todas las variables disponibles en relación con el caso, lo realizado hasta el momento muestran tendencias claras que permiten tener claro un escenario para este tipo de intervenciones.

- Visto desde el corto plazo (2016-2020), una rebaja del 10% de las condenas registra alteración sensible del ritmo de salidas si se compara con no hacer nada (0%). Con posterioridad a esa fecha las salidas no tienen cambios significativos.

- Las diferencias de rebajas entre 10%, 20% y 30% no son muy altas.
- Hay delitos muy sensibles para la sociedad que, sin embargo, no se verían afectados de manera ostensible con una decisión de rebaja de 10%-30%. Es el caso del homicidio, algunos delitos sexuales y secuestros.

3. Contenido de la propuesta

Dado lo anterior, en esta ocasión se ha adoptado el criterio de una rebaja de penas de una quinta parte (20%), a partir del análisis de los escenarios analizados. La rebaja se otorgará por una sola vez.

Del mismo modo, se ha realizado una exclusión de esta rebaja para los delitos que tienen connotaciones de crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, afectaciones especialmente graves a intereses personalísimos de las víctimas, delitos sexuales que involucran menores como víctimas, asuntos relacionados con las formas más lesivas relacionadas con actos de corrupción:

1. Genocidio; homicidio doloso agravado; feminicidio en sus modalidades simple y agravada; y lesiones personales dolosas con agentes químicos y lesiones personales dolosas con pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro en sus modalidades simple y agravada; establecidos en el Título I del Libro Segundo del Código Penal.
2. Delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, establecidos en el Título II del Libro Segundo del Código Penal.
3. Desaparición forzada y secuestro extorsivo en todas sus modalidades; secuestro simple agravado; trata de personas, desplazamiento forzado, tortura, en sus modalidades simple y agravada; y tráfico de niños, niñas y adolescentes, establecidos en el Título III del Libro Segundo del Código Penal.

4. Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, en los casos en que las víctimas sean menores de dieciocho (18) años, establecidos en el Título IV del Libro Segundo del Código Penal. También las modalidades agravadas de estos delitos, contempladas en los artículos 211 y 216 del Código Penal.
5. Extorsión agravada, en los casos descritos en los numerales 3, 5, 7, 8, 9 y 11 del artículo 245, establecido en el Título VII del Libro Segundo del Código Penal.
6. Lavado de activos agravado, establecido en el Título X del Libro Segundo del Código Penal.
7. Terrorismo y entrenamiento para actividades ilícitas, en sus modalidades simple y agravada, establecidos en el Título XII del Código Penal.
8. Peculado por apropiación que exceda los 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes; cohecho propio; cohecho impropio; enriquecimiento ilícito; y soborno transnacional, establecidos en el Título XV del Libro Segundo del Código Penal.

Señor Secretario,

ENRIQUE GIL BOTERO

Ministro de Justicia y del Derecho