

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley 067 de 2020 Senado “Por medio del cual se restablece el derecho al sufragio de las personas privadas de la libertad”**

Proyecto de Ley 067 de 2020 Senado “Por medio del cual se restablece el derecho al sufragio de las personas privadas de la libertad”	
Autor	H.S. José Ritter López
Fecha de Presentación	20 de julio de 2020
Estado	Pendiente por rendir ponencia para primer debate en Senado
Referencia	Concepto No 23.2020

1. El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en sesión del 29 de septiembre de 2020, discutió el Proyecto de Ley 067 de 2020 Senado “Por medio del cual se restablece el derecho al sufragio de las personas privadas de la libertad”.

I. Objeto y contenido del Proyecto de Ley:

2. El Proyecto de Ley tiene como objetivo restablecer el derecho al sufragio de las personas privadas de la libertad que han sido condenadas y se les ha impuesto, como pena accesoria, la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas.
3. Así las cosas, esta iniciativa comprende tres artículos: el primero de ellos contempla el objetivo descrito; el segundo, modifica el artículo 44 de la Ley 599 de 2000, suprimiendo la expresión “de elegir”: “*ARTICULO 44. La inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas. La pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas priva al penado de la facultad de ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que confieren las entidades oficiales.*”; y, finalmente, el tercero es el de su vigencia.

II. Marco constitucional, legal y doctrinal:

4. En lo que se refiere a la Constitución Política deben subrayarse los artículos 1, 2, 13, 40 y 258, así:

“Artículo 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.”

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (...)

“Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. (...)

“Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos (...)

5. Asimismo, en la exposición de motivos de este Proyecto de Ley se acude a instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional

de Derechos civiles y políticos, los cuales consagran la garantía del voto libre y sin condición alguna, así:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

“Artículo 10.

1. Todas las personas privadas de libertad serán tratadas con humanidad y con el respeto de la dignidad inherente a la persona humana. (...)

3. El sistema penitenciario comprenderá el tratamiento de los reclusos cuyo objetivo fundamental será su reforma y rehabilitación social.”

“Artículo 25.

Todo ciudadano tendrá el derecho y la oportunidad, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 [raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición] y sin restricciones irrazonables:

a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o mediante representantes libremente elegidos;

(b) votar (...).”

6. Aunado a lo anterior, resulta importante precisar que en el comentario general número 25 adoptado por el Comité de Derechos Humanos en virtud del artículo 40, numeral 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el 12 de julio de 1996, el Comité declaró, entre otras cosas, en relación con el derecho garantizado en virtud del artículo 25, que:

“14. En sus informes, los Estados parte deben indicar y explicar las disposiciones legislativas que privarían a los ciudadanos de su derecho al voto. Los motivos de tal privación deben ser objetivos y razonables. Si la condena por un delito es una base para suspender el derecho de voto, el período de suspensión debe ser proporcional al delito y la sentencia. Las personas privadas de libertad pero que no han sido condenadas no deben ser excluidas del ejercicio del derecho de voto”¹.

¹ Comité de Derechos Humanos. Observaciones generales aprobadas, número 25. Recuperado de https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN25

7. En el mismo sentido, la exposición de motivos refiere doctrina² a partir de la cual se establece una relación entre el derecho al voto y la función resocializadora de la pena, afirmando la rehabilitación y reintegración a la sociedad. Así, pues, señala que la privación del derecho al sufragio aumenta la distancia social entre el delincuente y la comunidad, y reafirma el aislamiento y marginalidad de las personas privadas de la libertad.
8. También, se acude al derecho comparado indicando que países como Canadá, Reino Unido, Ucrania, Sudáfrica e Irán permiten ejercer el derecho al voto de las personas privadas de la libertad en calidad de condenados, aludiendo que denegar a los reclusos el derecho a votar es perder un medio importante de enseñarles los valores democráticos y la responsabilidad social, además de afirmar que no existe una clara y lógica relación entre la pérdida del voto y la imposición de una pena de prisión³.
9. Así, la Corte Europea de Derechos Humanos dejó sentado en 2005 un importante precedente en el caso *Hirts v Reino Unido*, según el cual la aplicación automática de la pena accesoria de inhabilitación al sufragio es una práctica contraria a los Derechos Humanos.
10. De igual manera, es importante mencionar que la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas supone un castigo tan severo que el legislador señala un término, en principio equivalente al impuesto para la pena de prisión, so pena de extenderlo hasta en una tercera parte más⁴, lo cual, resulta un tanto desproporcionado⁵, teniendo en cuenta, además, que el codificador nunca ha indicado la relación de la supresión del derecho al voto y la función de la pena.
11. Por último, la Corte Constitucional ha indicado que *“La cárcel no es un sitio ajeno al derecho. Las personas reclusas en un establecimiento penitenciario no han sido eliminados de la sociedad. La relación especial de sometimiento que mantienen con el Estado no les quita su calidad de sujetos activos de derechos. En vista del comportamiento antisocial”*⁶.

III. Observaciones político criminales:

12. En términos generales, se advierte que el Proyecto de Ley bajo estudio cuenta con un propósito viable teniendo en cuenta que contribuye con la resocialización como fin de la pena y, como se indica en la exposición de motivos, propende por la inclusión del condenado en la convivencia social, lo que a su vez favorece la rehabilitación y reintegración de este; no obstante, se realizan algunas observaciones de cara a aspectos fundamentales.

² Dhami, Mandeep K., Prisoner disenfranchisement policy: a threat to democracy? *Analyses of Social Issues and Public Policy*, Vol. 5, N° 1, 2005

³ Corte Europea de Derechos Humanos (2004) *Hirts v United Kingdom*.

⁴ Código Penal, artículo 52, inciso 3.

⁵ Velásquez, F. (2020) *Fundamentos de Derecho Penal, Parte General*. Tercera edición. Tirant lo Blanch. p. 694 y sg.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T-596 de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón y Sentencia T-324 de 1994. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

13. La privación del derecho al sufragio está ubicada dentro de la pena privativa de otros derechos de *inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas*. Si bien esta es una pena accesoria, en todo caso acompaña a la pena principal de prisión. En este sentido, teniendo en cuenta que la pena privativa de la libertad es la establecida para la mayoría de los tipos penales consagrados en el Código, resultaría importante precisar si es pertinente restablecer el derecho al sufragio de las personas condenadas en todos los casos o si, por el contrario, deben estipularse excepciones con los delitos que atentan contra los bienes jurídicos de los mecanismos de participación democrática o la administración pública, por ejemplo.
14. Esta apreciación se presenta conforme al artículo 52 del Código Penal, que, si bien como se indicó anteriormente, contempla en su inciso 3 que, en todo caso la pena de prisión conllevará la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, el inciso 1 del mismo artículo señala que las penas accesorias serán impuestas cuando tengan relación directa con la realización de la conducta punible.
15. Adicionalmente, se considera importante que la iniciativa precise si el Instituto Nacional Penitenciario (INPEC) será la entidad encargada del manejo y el ingreso de candidatos a los establecimientos carcelarios; así como, contemplar la manera en la que se reglamentará el proselitismo político dentro de estos, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 57 del Código Penitenciario y Carcelario “(...) *La Registraduría Nacional del Estado Civil facilitará los medios para el ejercicio de este derecho. Se prohíbe el proselitismo político al interior de las penitenciarias y cárceles, tanto de extraños como de los mismos internos. (...)*”

IV. Conclusión:

16. Al hilo de lo anterior, el Consejo Superior de Política Criminal, en cumplimiento de las funciones designadas en el Decreto 2055 de 2015, emite concepto favorable al Proyecto de Ley 067 de 2020 “*Por medio del cual se restablece el derecho al sufragio de las personas privadas de la libertad*”; sin embargo, sugiere que en el trámite legislativo correspondiente se discuta sobre cada una de las observaciones que aquí se presentan.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



OLGA LUCÍA PAIBA ROCHA

Directora (e) de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Alba Jineth Castro Pardo - Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC
Revisó: Olga Luía Paiba Rocha – Directora (e) de Política Criminal y Penitenciaria
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal