

## CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley No. 276 de 2023 Senado por medio del cual se aprueba el “*Protocolo Facultativo contra la tortura y otros tratos o pena crueles, inhumanos o degradantes*”, adoptado en Nueva York, el 18 de diciembre de 2002, mediante Resolución A/RES/57/199 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<b>Autores</b>	Honorables Senadores, Jael Quiroga Carillo, Iván Cepeda Castro, Gloria Inés Flórez Schneider.
<b>Fecha de presentación</b>	07 de febrero de 2023
<b>Estado</b>	Publicada ponencia para segundo debate
<b>Referencia</b>	Concepto No 20.2023

El Consejo Superior de Política Criminal, revisó el 29 de julio de 2023, el texto del Proyecto de Ley No. 276 de 2023 Senado “por medio del cual se aprueba el “*Protocolo Facultativo contra la tortura y otros tratos o pena crueles, inhumanos o degradantes*”, adoptado en Nueva York, el 18 de diciembre de 2002, mediante Resolución A/RES/57/199 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante “El Proyecto” o “La Propuesta”).

El presente concepto respalda una postura FAVORABLE a El Proyecto.

### 1. Contenido de El Proyecto

El Proyecto se encuentra compuesto por 3 artículos, incluido el de vigencia, y su objetivo es aprobar “*El Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*”, adoptado en Nueva York, el 18 de diciembre de 2002, mediante Resolución A/RES/57/199 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En este sentido, el articulado se desarrolla así:

ARTÍCULO	CONTENIDO
Artículo 1	Objeto
Artículo 2	Remisión al artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, sobre el perfeccionamiento del vínculo internacional

#### Ministerio de Justicia y del Derecho

Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia

Sede Centro: Carrera 9 No. 12C - 10, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

X

## 2. Contenido de “El Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes” (En adelante “El Protocolo”)

Para realizar un adecuado análisis de El Proyecto, se torna necesario hacer una evaluación de El Protocolo que se pretende incorporar a través del proyecto. A continuación, un resumen del contenido del mismo:

El Protocolo, se compone de un preámbulo y treinta y siete artículos desarrollados en siete partes. Su objetivo principal es “establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (Artículo1).

Estas visitas buscan evaluar las condiciones de reclusión y el tratamiento que reciben las personas privadas de libertad y formular recomendaciones a los Estados Parte tomando en consideración las normas ya establecidas por las Naciones Unidas con el fin de realizar mejoras a los sistemas de prevención de la tortura. El Protocolo exige también que los Estados Parte establezcan un mecanismo nacional de visitas a lugares de detención y que cooperen con los expertos internacionales.

Para cumplir el objetivo propuesto, El Protocolo introduce un nuevo mecanismo internacional llamado “Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes” (en adelante Subcomité), el cual deberá trabajar junto con otros órganos de visitas nacionales en la prevención de la tortura.

Así, el artículo 11 de El Protocolo establece las siguientes funciones a cargo del Subcomité: (i) visitar los lugares donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad y hacer recomendaciones a los Estados Parte en cuanto a la protección de las personas privadas de su libertad; (ii) trabajar junto con los mecanismos nacionales de prevención para garantizar que los Estados Partes pongan en práctica las recomendaciones formuladas a escala internacional<sup>1</sup>; y (iii) cooperar,

---

<sup>1</sup> En relación a los mecanismos nacionales de prevención el Subcomité deberá: (i) asesorar y ayudar a los Estados Parte, cuando sea necesario, en la creación de sus mecanismos; (ii) mantener contacto directo, en caso necesario confidencial, con los mecanismos nacionales de prevención y ofrecerles formación y

para la prevención de la tortura en general, con los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas así como con instituciones u organizaciones internacionales, regionales y nacionales cuyo objeto sea fortalecer la protección de las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Bajo esa misma línea, el artículo 12 de El Protocolo establece que con el propósito de que el Subcomité cumpla los mandatos establecidos los Estados Partes se comprometen a: (i) recibir al Subcomité para la Prevención en su territorio y permitirles el acceso a todos los lugares de detención definidos; (ii) compartir toda la información pertinente que el Subcomité para la Prevención pueda solicitar para evaluar las necesidades y medidas que deben mejorarse, y (iii) examinar las recomendaciones del Subcomité para la Prevención y entablar un diálogo con el Subcomité sobre las posibles medidas de aplicación.

### 3. Observaciones en materia constitucional y legal

El Consejo estima que El Protocolo guarda relación con el artículo 1º de la Constitución Política el cual consagra que “*Colombia es un Estado social de derecho (...) fundado en el respeto de la dignidad humana*”, y con el artículo 12 superior que dispone que “*nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*”. Sobre el principio de la dignidad humana, la Corte Constitucional ha advertido que su consagración como valor fundante y constitutivo del orden jurídico “*obedeció a la necesidad histórica de reaccionar contra la violencia, la arbitrariedad y la injusticia, en búsqueda de un nuevo consenso que comprometiera a todos los sectores sociales en la defensa y respeto de los derechos fundamentales.*”<sup>2</sup>

De ahí que la tortura, entendida como “*todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación,*

---

asistencia técnica con miras a fortalecer su capacidad; (iii). ayudar y asesorar a los mecanismos nacionales de prevención en la evaluación de las necesidades y las medidas destinadas a fortalecer la protección de personas privadas de libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; (iv) hacer recomendaciones y observaciones a los Estados Partes con miras a fortalecer la capacidad y el mandato de los mecanismos nacionales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia. (21 de agosto de 1992). Sentencia T- 499 de 1992 [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz].

cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia”<sup>3</sup>, es a todas luces contraria al principio sobre el cual se edifica nuestro ordenamiento jurídico.

El Protocolo es un claro instrumento de prevención de la tortura y de protección de la dignidad humana lo cual lo hace coherente con la Constitución de 1991.

Aunado a ello, esta Corporación estima que El Protocolo está en armonía con diversos instrumentos internacionales debidamente ratificados y reconocidos por Colombia, cuyo objeto es prevenir y sancionar la tortura. Dentro de estos, se resaltan los siguientes: (i) la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, adoptada en Cartagena de Indias en 1985 y aprobada a través de la Ley 409 de 1997; (ii) la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptada en Nueva York en 1992 y aprobada por la Ley 405 de 1997; y (iii) el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998 y aprobado a través de la Ley 742 de 2002.

Estos instrumentos coinciden en considerar la prohibición de la tortura como una regla de derecho internacional de carácter general e imperativo, que no permite ningún tipo excepción. Asimismo, recalcan el papel que tiene cada Estado de implementar todas las medidas que estén a su alcance para prevenir y sancionar cualquier acto de tortura. El Protocolo es una materialización de los mandatos de dichos instrumentos internacionales

En el plano legal El Protocolo guarda relación con el Código Penal (Ley 599 de 2000), particularmente el capítulo V sobre “*delitos contra la autonomía personal*” del Título III, sobre “*delitos contra la libertad individual y otras garantías*”, que consagra en su artículo 179 la descripción típica del delito de tortura.

Así, el Consejo considera que un instrumento como el Protocolo pretende implementar medidas efectivas para prevenir los actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, además de ajustarse a los postulados de orden constitucional y legal, pues tales acciones protegen y reivindican el principio de la

---

<sup>3</sup> Es conveniente resaltar que para definir el término de tortura se suele acudir a instrumentos de carácter internacional. Precisamente, una de las definiciones que cuenta con el mayor grado de aceptación internacional, es la prevista en el artículo 1° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de tortura.

dignidad humana y es respetuoso de las obligaciones que internacionalmente ha adquirido el Estado colombiano.

#### **4. En relación con la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**

La prevención de la tortura, su investigación y la imposición de penas por la comisión de tal conducta es un imperativo para el Estado colombiano que emana de la Constitución Política y se concreta en su legislación, a través de la tipificación de dicha conducta como punible.

Además, dicha obligación se reafirma con la suscripción de diversos instrumentos internacionales, como, por ejemplo, la “*Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*”, la cual fue aprobada a través de la Ley 70 de 1986, y cuyas disposiciones cobran prevalencia al incorporarse al ordenamiento interno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 constitucional.

En este sentido, el Consejo considera que, al ser El Protocolo un mecanismo para la prevención de la tortura tanto en el ámbito nacional como internacional, a través de las visitas realizadas con el fin de supervisar las condiciones de reclusión y las prácticas realizadas en los lugares de detención, materializa los postulados que consagra la Convención, convirtiéndose en un complemento de esta.

#### **5. En relación con el enfoque preventivo de El Protocolo**

El Protocolo es un instrumento internacional que cuenta con características que lo distinguen de los instrumentos que ya existen en el sistema de las Naciones Unidas (el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos). La más importante, tiene que ver con que dicho instrumento busca implementar medidas que contribuyan a prevenir la tortura en lugar de sancionarla o repararla cuando ya se han cometido actos que la configuran.

Sobre el particular, es oportuno recordar que los mecanismos ya existentes en el sistema de Naciones Unidas emiten recomendaciones a los Estados Parte sobre la prevención de la tortura, tomando como referencia informes escritos y diálogos constructivos con las autoridades estatales. No obstante, el Protocolo va más allá, en tanto contempla la posibilidad de que el Subcomité, que es el mecanismo internacional designado para adelantar visitas periódicas a los países, examine las condiciones en

los lugares de detención y las actividades de las personas responsables de la detención de los reclusos.

Estas visitas se sustentan en una filosofía de prevención directa, que implica una labor proactiva y de anticipación. Esto, en la medida en que tienen como objetivo prevenir que en los lugares antes mencionados se cometan actos que constituyan tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Para ese efecto, el Protocolo establece que los Estados Parte tendrán la obligación de permitir al Subcomité para la Prevención visitar *“cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito”* (artículo 4.1).

El Consejo estima que este sistema de visitas cumple con un objetivo preventivo de violación de derechos humanos, pues se busca realizar un examen de las condiciones y los procedimientos de detención teniendo como eje central la prevención y disuasión de la comisión de actos que constituyan tortura.

En síntesis, esta Corporación considera que el sistema de visitas, la formulación de recomendaciones sobre mejoras y el diálogo continuo con las autoridades en relación con la aplicación de sus recomendaciones, son herramientas que contribuyen a contrarrestar la comisión de este delito desde la prevención, y se convierte a su vez en uno de los principales avances del Protocolo.

## **6. En relación con el sistema dual de visitas de El Protocolo**

Estima el Consejo que otra característica novedosa implementada por El Protocolo es el sistema de doble pilar. Esto tiene que ver con que dicho instrumento no solo crea al Subcomité como órgano internacional. Además, establece la puesta en marcha de mecanismos nacionales de prevención de tortura, para lo cual los Estados Parte crearán uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional.

En este sentido, El Protocolo establece que los mecanismos nacionales de prevención tendrán como mínimo las siguientes facultades: (i) examinar periódicamente el trato de las personas privadas de libertad en lugares de detención, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; (ii) hacer recomendaciones a las autoridades competentes

con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas; y (iii) hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existente o de los proyectos de Ley en la materia (Artículo 19).

Lo anterior, quiere decir que, tanto el Subcomité, como los mecanismos nacionales, trabajarán de forma conjunta con el objetivo de implementar los cambios que sean necesarios para prevenir la tortura y otras formas de malos tratos. La única diferencia es que el primero tendrá presencia física esporádica en el territorio de cada Estado Parte, mientras que los segundos estarán presentes de forma permanente en cada país. En consecuencia, el Consejo estima que el modelo propuesto del sistema dual de visitas comporta un avance, a través del cual se espera alcanzar los objetivos propuestos por El Protocolo.

## **7. En relación con las razones para justificar la medida que pretende El Proyecto**

En los motivos de La Propuesta se relacionan cifras que ponen en evidencia que la ocurrencia de la tortura en el sistema penitenciario es una problemática que debe ser atendida por el Estado colombiano. Esto, en razón a que tal como se evidenció, los actos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes son contrarios a los derechos a la dignidad, integridad física y mental de todas las personas, incluidas las personas privadas de la libertad y no deben ser permitidos en ninguna de sus modalidades.

En este sentido, entre las razones que se presentan para justificar la aprobación de El Proyecto se resaltan las siguientes:

- Se hace alusión al informe de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP), a través del cual se documentó que para el año 2020 en la cárcel de San Isidro en Popayán (Cauca), reclusos pasaron cerca de 3 meses encerrados en su celda como castigo por iniciar huelgas cuyo propósito era mejorar sus condiciones para afrontar el Covid-19.
- Sobre la violencia sexual ejercida en contra de las personas privadas de la libertad como modalidad de la tortura se reseñó que en el período comprendido entre el 1 de enero del año 2020 y el 31 de octubre de 2021, el INPEC registró 44 denuncias por malos tratos verbales y 67 denuncias por discriminación por razones de sexo, raza, género y otras, por parte de personal del INPEC hacia internos y familiares.

- Sobre los malos tratos que se producen al interior de los establecimientos de reclusión del país, y de forma particular en los centros de detención transitoria, se reseñó que se evidencian altos índices de hacinamiento, tal como sucede en las estaciones de Fray Damián – San Nicolás en Cali, Candelaria en Valledupar, Puente Aranda en Bogotá, Maicao e Itagüí, que reportan índices de hacinamiento 3.220%, 1.396%, 889%, 773%, 653% y respectivamente.

Las cifras son solo una muestra de la gravedad de la conducta. La gravedad de la conducta no es argumento suficiente para tipificaciones. No obstante, si es argumento para la creación de mecanismos de prevención como el creado a través de El Protocolo.

## **8. En relación con conceptos que el Consejo Superior de Política Criminal ha proferido sobre instrumentos internacionales**

El Consejo considera oportuno recordar que en distintas ocasiones ha emitido conceptos en los cuales se ha pronunciado sobre instrumentos internacionales.

De un lado, el concepto 11 del año 2021, a través del cual examinó el proyecto de Ley sin radicar *“Tratado de Extradición entre la República de Colombia y la República Argentina”, suscrito el dieciocho (18) de Julio de 2013 en la ciudad de Bogotá*. Este proyecto de Ley tenía como objetivo reglamentar de común acuerdo las relaciones de extradición entre la República Argentina y la República de Colombia en armonía con los preceptos constitucionales de cada parte, favorecer la eficacia del mecanismo de extradición optimizando el procedimiento dentro de un marco de respeto de los derechos fundamentales de la persona requerida y la soberanía de los Estados.

De otro lado, el concepto 02 del año 2020, a través del cual examinó el proyecto de Ley sin radicar *“Tratado entre la república de Colombia y la República Italiana sobre asistencia legal recíproca en materia penal”*. De acuerdo con el texto del proyecto y su exposición de motivos, la iniciativa buscaba *“fortalecer las bases jurídicas de la asistencia legal recíproca en materia penal”*.

Por último, se encuentra el concepto 01 del año 2020, a través del cual se estudió el proyecto de Ley sin radicar: *“Por medio de la cual se aprueba el Tratado de Extradición entre la República de Colombia y la República de Italia”*. De acuerdo con el texto, el objeto del mencionado proyecto es mejorar la eficacia de la cooperación entre ambos estados en la prevención y represión del delito, y con miras a cumplir con este

propósito, reglamentar de común acuerdo sus relaciones en materia de extradición, de conformidad con lo dispuesto en sus respectivas constituciones y los principios de derecho internacional.

Lo anterior es importante en el sentido en que se recalca que el Consejo es competente para el conocimiento de Leyes que pretenden incorporar instrumentos internacionales a la legislación colombiana. Esto, siempre que se cuente con una incidencia político criminal clara.

#### 9. Conclusión:

Se emite concepto **FAVORABLE** por parte del Consejo Superior de Política Criminal.

### CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



**DIEGO MAURICIO OLARTE RINCON**

**Director de Política Criminal y Penitenciaria**  
**Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal**

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria - Secretaría Técnica CSPC  
Revisó: Dirección de Política Criminal y Penitenciaria  
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal