

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley 115 de 2014 Senado “Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con la detención privativa de la libertad en establecimientos de reclusión”.

Proyecto de Ley 115 de 2014 Senado	
Autor (es)	Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes Alvarado; Fiscal General De La Nación, Eduardo Montealegre Lynett
Fecha de Radicación	28 de Octubre de 2014
Estado Actual	Pendiente de ser enviado a Comisión
Referencia	Concepto No. 15.11

El estudio del **Proyecto de Ley 115 de 2014 Senado** por parte del Consejo Superior de Política Criminal se realizó con base en el texto radicado por el Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes Alvarado. Luego del análisis del articulado, se ocupó de debatir algunos de los puntos centrales de la reforma, considerando necesario revisar los siguientes aspectos que se estiman de importancia al momento de pronunciarse sobre la presente propuesta.

1. Objeto del proyecto.

La presente iniciativa, en observancia a: (i) el carácter temporal de la detención preventiva; (ii) los principios de presunción de inocencia, de legalidad, proporcionalidad, necesidad y a los derechos fundamentales a la libertad y al debido proceso, en el sentido de evitar dilaciones injustificadas; (iii) la necesidad de definir cuándo se tiene derecho a la libertad por la inacción del Estado; y (iv) a la fijación de reglas, momentos y oportunidades, propio del proceso penal, propone modificar parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con la detención privativa de la libertad en establecimientos de reclusión con el objeto de fijar un tiempo máximo de duración de la misma.

2. Estructura y objeto del proyecto.

El proyecto consta de cinco (5) artículos, todos relacionados con la detención preventiva. En el primero de ellos se propone adicionar un párrafo al artículo 307 de la Ley 906, con el fin de fijar término a la prisión provisional; en el segundo, se adiciona un párrafo al artículo 308 para aclarar que la naturaleza de la imputación no podrá, por sí misma, determinar si se presentan las condiciones legales para determinar los eventos en los que procede la detención preventiva; en el tercero se modifica el artículo 310 de la Ley 906 para redefinir el concepto de peligro para la sociedad; en el cuarto se regulan las causales de libertad, y en el quinto se establece la vigencia de la ley.

3. Observaciones de carácter político-criminal.

2.1. En un primer momento se planteó que la propuesta no es una medida de política criminal integral, en tanto que no toca sino una parte del problema, el relacionado con la protección del derecho a la libertad personal, pero deja de lado una revisión del sistema punitivo y del procedimiento penal, como debería hacerse para lograr un impacto decisivo en la configuración y desarrollo de una política criminal coherente, basada en la evidencia y racionalmente planeada.

A esta primera observación se contrapuso la tesis de que si bien resulta conveniente para el Estado colombiano la revisión de todo el sistema penal para ajustarlo a los lineamientos de una política criminal coherente, racional, basada en la evidencia y respetuosa de los derechos humanos, esta labor demanda un ingente trabajo investigativo, judicial, legislativo y gubernamental que aún no se ha planeado ni iniciado.

Frente a esta situación, sin embargo, debe tenerse en cuenta que los problemas de violación grave y persistente de los derechos humanos de los reclusos están generando múltiples consecuencias negativas tanto en la dignidad de los detenidos como en el sistema penitenciario en general, problemas que demandan una respuesta urgente, rápida y sostenida, de manera que el Estado debe comenzar a actuar en la medida de las posibilidades concretas y con el criterio de ir sentando las bases para la protección de los derechos humanos de los reclusos y para emprender una política criminal adecuada a las condiciones del país.

La iniciativa, por consiguiente, se consideró seria y orientada en la dirección correcta, en tanto que procura la racionalización del ejercicio del poder punitivo del Estado.

2.2. Se destacan como dos de los principales aspectos positivos del proyecto el reafirmar el carácter cautelar de la detención preventiva (i), y la fijación de límites temporales improrrogables para que ésta opere en los casos regulados en el proyecto (ii).

No obstante lo anterior, se echa de menos en la exposición de motivos la reafirmación del carácter excepcional que tiene la detención preventiva tanto en los Tratados

internacionales de derechos humanos como en la Constitución Política y la jurisprudencia que lo desarrolla, por lo que se sugiere incluir este aspecto, ya que servirá, además de fundamento al proyecto, de instrumento de pedagogía ciudadana para que se acepten las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad como instrumentos adecuados para garantizar la efectiva aplicación de la ley a los infractores de ella.

El carácter excepcional de la detención preventiva debe, además, sujetarse a los criterios de proporcionalidad, temporalidad, necesidad y no discriminación que gobiernan las medidas que deben adoptarse en caso de situaciones fuera de lo común. Esta naturaleza de la detención preventiva debería ratificarse en una norma del articulado propuesto.

2.3. Con el propósito de hacer más efectivas las condiciones para que se reconozca la detención preventiva como una medida excepcional –de acuerdo con los Tratados internacionales sobre derechos humanos y la Constitución Política colombiana- y se protejan en mayor medida los derechos fundamentales de quienes son sometidos a un proceso penal, el Consejo Superior de Política Criminal considera pertinente hacer las siguientes sugerencias:

2.3.1. Reformular el contenido del artículo 306 del Código de Procedimiento Penal, con el propósito de que quede claro en una norma que el primer derecho del imputado es el de obtener su libertad mediante la prestación de una caución o fianza. Así, cuando el juez considere improcedente la libertad, mediante caución, podrá entrar a analizar la posibilidad de imponer una medida de aseguramiento no privativa de la libertad; si en este último caso el juez considera que no es suficiente dicha medida para proteger a las víctimas o la actuación procesal, o para asegurar el cumplimiento de la pena, entonces sí deberá entrar a analizar la procedencia de la detención preventiva.

De esta forma se ratificaría la excepcionalidad de la detención preventiva pero, adicionalmente, se crearía un mecanismo adecuado de protección de los derechos fundamentales y de valoración de esa excepcionalidad frente a los criterios de necesidad, temporalidad y racionalidad.

2.3.2. Reformar el contenido del artículo 315 del Código de Procedimiento Penal: Este artículo, en la forma como está redactado, limita mucho el número de tipos penales frente a los cuales resulta procedente la imposición de una medida de aseguramiento diferente a la detención preventiva, de manera que podría proponerse una reforma que conduzca a privilegiar la imposición de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad personal.

2.3.3. Revisar el contenido del artículo 314 del Código de Procedimiento Penal: El párrafo de este artículo impide al juez optar por la detención preventiva domiciliaria frente a un extenso listado de delitos, de modo que, de hallarse reunidos los requisitos de la medida de aseguramiento, ésta tiene que ser necesariamente de detención en

establecimiento carcelario. Un modelo como el que contiene el párrafo, no obstante, viola el principio de proporcionalidad y el subprincipio de necesidad, en tanto que la injerencia en el derecho a la libertad personal no se hace depender de la existencia de mecanismos menos lesivos e igualmente idóneos para la consecución de la finalidad perseguida con la medida de aseguramiento. En consecuencia, es conveniente que se limite al máximo el listado de los delitos que impiden la detención domiciliaria, por ejemplo estableciendo circunstancias especiales para los que son de conocimiento de los jueces especializados, o eliminando algunos como el hurto agravado o el cohecho.

2.3.4. Considera el Consejo que es adecuado contemplar la posibilidad de que, en algunos casos especiales, el término de la detención preventiva se pueda prolongar, tal como se prevé en el proyecto. Sin embargo, en estos casos debería acudirse a criterios que consulten más la realidad de la actuación procesal y obedezcan a la discrecionalidad del juez, de manera que en lugar de prorrogarse automáticamente en los eventos regulados en el párrafo del artículo 4 del proyecto, sea el juez quien determine cuando procede la prórroga por virtud de la complejidad del proceso o las condiciones objetivas para la recolección de las pruebas, sin que, en todo caso, esa prórroga pueda ser superior al doble del término inicialmente previsto.

2.4. Respecto del contenido mismo del articulado propuesto, el Consejo Superior de Política Criminal se permite hacer las siguientes observaciones:

2.4.1. En el artículo 1 se incurre en una omisión respecto de las personas autorizadas para solicitar la modificación de la medida de aseguramiento, en razón de que solamente se mencionan allí a la fiscalía y al apoderado de las víctimas. Sin embargo, (i) debe incluirse al Ministerio Público, porque éste también tiene derecho de postulación, y (ii) aun cuando no será lo de mayor ocurrencia, se considera que es pertinente incluir al defensor del procesado, en el evento de que éste pueda considerar la procedencia de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad.

2.4.2. Es claro, en la exposición de motivos, que el contenido del artículo 2 se haya redactado de una manera en que se exija al juez una valoración de las circunstancias posteriores a la comisión del hecho punible para fijar la procedencia de la detención preventiva. Sin embargo, la redacción del párrafo propuesta podría mejorar para reflejar esa claridad en la norma. En este sentido, se sugiere examinar esta fórmula: “El juez de control de garantías deberá valorar la procedencia de la detención preventiva teniendo en cuenta las condiciones objetivas que la determinan, para establecer si, en caso de no decretarse, el imputado puede en el futuro afectar los derechos de las víctimas, o entorpecer el adelantamiento del juicio, o evadir la acción de la justicia”.

2.4.3. En lo que se refiere al peligro para la comunidad regulado en el artículo 3, el Consejo hace dos observaciones:

2.4.3.1. Existe una posible inconsistencia entre las causales 1 y 7 que se refieren a organizaciones criminales y grupos de delincuencia organizada, respectivamente. Esta

inconsistencia –que viene de la redacción del artículo vigente- resulta de considerar estas dos expresiones como diferentes, cuando conceptualmente corresponden a una misma idea; sin embargo, en el numeral 1 se habla de que el imputado tenga una “probable” vinculación con organizaciones criminales, en tanto que en el 7 se dice que el imputado debe pertenecer a un grupo de delincuencia organizada. Por esta razón, el Consejo considera que se debe aprovechar la ocasión para corregir la norma, eliminando la parte correspondiente del numeral 1.

2.4.3.2. En el numeral 5 del artículo 3 se conserva como criterio para determinar el peligro del imputado a la sociedad la utilización de armas blancas o de fuego. Esto, en realidad, es parte de la modalidad de la conducta punible, que está mencionada en el encabezado del artículo.

4. Conclusión.

En razón de lo anterior, el Consejo Superior de Política Criminal da concepto favorable sobre el proyecto de ley analizado, acogiendo, de ser posible, las sugerencias de modificación propuestas que redundarán en beneficio de una mejor regulación.

Elaboro: Iván González Amado – Coordinador Comité Técnico MJD
Consolido: Andrés Felipe Bernal – Ministerio de Justicia y del Derecho
Aprobó: Comité Técnico Consejo Superior de Política Criminal

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Marcela Abadía Cubillos
Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

