

Proyecto de ley No. _____ de 2021 Senado
"Por medio de la cual se restablece el derecho al sufragio para las personas privadas de la libertad en situación jurídica de condenados"

El Congreso de Colombia
DECRETA

Artículo 1. Objeto.- Restablecer el derecho al sufragio de las personas privadas de la libertad que han sido condenadas imponiéndoseles la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas ya sea como pena principal o accesoria.

Artículo 2: Derecho al sufragio de las personas reclusas en situación jurídica de condena.- Las personas privadas de la libertad en calidad de condenados, tendrán derecho a sufragar en todos los procesos electorales que se adelanten durante el tiempo que dure su condena y aun cuando la hayan cumplido.

En el caso de los delitos contra los mecanismos de participación democrática y contra la administración pública, se mantendrá la inhabilitación del derecho a elegir durante el tiempo que dure la condena.

Artículo 3.- Modifíquese el artículo 44 de la ley 599 de 2000 el cual quedará así:

"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.

En el caso de los delitos contra los mecanismos de participación democrática y contra la administración pública, la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, priva también al penado del derecho a elegir por el término de duración de la pena principal "

Artículo 4.- Modifíquese el artículo 57 de la ley 65 de 1993 el cual quedará así:



“ARTÍCULO 57. Voto de los privados de la libertad. Los privados de la libertad, procesados o condenados, si reúnen los requisitos de ley, podrán ejercer el derecho al sufragio en sus respectivos centros de reclusión. La Registraduría Nacional del Estado Civil facilitará los medios para el ejercicio de este derecho.

Se prohíbe el proselitismo político al interior de las penitenciarías y cárceles, tanto de terceros extraños como de los mismos internos.

El incumplimiento a esta prohibición y cualquier insinuación en favor o en contra de candidatos o partidos por parte de los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, constituye causal de mala conducta”

Artículo 5.- Vigencia: La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.

Atentamente,



JOSÉ RITTER LÓPEZ

Senador
Partido Social de Unidad Nacional “U”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción.

La Constitución Nacional consagra en su artículo 1 que *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.* (Subraya fuera del texto original)

Por su parte, el artículo 2 establece que *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.

En concordancia, el artículo 258 señala que el voto es un derecho y un deber ciudadano.

La convención americana sobre derechos humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagran la garantía del voto, libre y sin condición alguna de todos los ciudadanos. Este aspecto de universalidad, reconocido en el sistema de protección del derecho internacional, no puede ser desconocido en el sistema interno.

Así lo establece el artículo 93 de nuestra carta política:

ARTICULO 93. *Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.*



Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. (subrayado fuera del texto original)

Ahora, el artículo El artículo 43 de la ley 599 de 2000, establece que la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas es una pena privativa de otros *derechos*.

Ahora, el artículo 44 de la misma ley, consagra que la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas priva al penado de la facultad de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que confieren a las entidades oficiales.

Finalmente, el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de nuestra Constitución establece que todas las personas son iguales ante la ley y gozarán de los mismos derechos.

2. Problema Jurídico

Al hablar la constitución de que el voto es un derecho y un deber ciudadano, al establecerse en los tratados internacionales que el voto es "sin condición alguna", y al perder el derecho a ser elegido por razones de la comisión de un delito, ¿las personas privadas de la libertad en calidad de condenadas también pierden o deberían perder el derecho a elegir?

El derecho de voto es uno de los principios fundamentales de la democracia. En Colombia, miles de condenados han sido privados del sufragio. Eliminar el derecho al voto de un condenado puede desconocer el **derecho constitucional fundamental** a la igualdad. Ello nos priva de una decisión política **plural e igualitaria**.

De otra parte, uno de los pilares de nuestra normatividad penal es la reinserción social que es entendida como un conjunto de acciones orientadas a favorecer la integración a la sociedad de una persona que ha sido condenada por infringir la ley penal. Este proceso inicia desde esa privación de la libertad, y el ejercicio del sufragio hace parte de esas acciones. Adicionalmente, involucra al condenado *con su deber* (ese sí intacto pues al ser condenado se le priva de algunos derechos, pero mantiene sus deberes *y el voto no es solo un derecho sino un deber*) de participación en la construcción de la democracia.

El artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece: "1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad



inherente al ser humano". "3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados". Esto ha sido reconocido por los tribunales como la Corte Suprema del Canadá (2002) y el Tribunal Constitucional de Sudáfrica (1999) cuando se pronunció en contra de la privación del sufragio.

La Doctora en Derecho, Mandeep K. Dhami, señala en su publicación *Prisoner disenfranchisement policy: a threat to democracy?* que *las elecciones enfatizan que todos somos miembros de una comunidad, trabajando para un bien común, y que tenemos vínculos sociales. La votación representa una forma de crear y mantener esos vínculos. Por lo tanto, psicológica y socialmente, el derecho a voto podría permitir a los presos percibirse a sí mismos como útiles, responsables, confiables y como ciudadanos respetuosos de la ley. Esto podría favorecer su rehabilitación y ayudarles a reintegrarse en la sociedad después de la liberación. La privación del sufragio, sin embargo, sirve para aumentar la distancia social entre el delincuente y la comunidad, y reafirma sus sentimientos de alienación y aislamiento. Esto puede impedir, de su parte, la aceptación y el respeto de las normas sociales y el imperio de la ley. La privación del sufragio también etiqueta negativamente a los individuos como ciudadanos "de segunda clase".*¹

Con base en las anteriores consideraciones, pero principalmente en las normas constitucionales enunciadas en la introducción, las personas condenadas por infringir la ley penal, no deben perder su derecho y su deber a elegir.

3. Derecho Internacional y comparado.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos declara que *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: [...] (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores*"; el artículo 2, establece que esto se aplica *sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

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



El politólogo Robert A. Dahl argumenta que el proceso democrático debe permitir que todos los miembros adultos de un Estado tengan una *igual y efectiva oportunidad de contribuir a la agenda política y votar sobre ella*.

Entre los países que permiten votar están:

Canadá. En octubre de 2002 la Corte Suprema de Canadá, en *Sauvé v. Canada*, rechazó la legislación federal que prohibía a los presos votar por una mayoría de 5 a 4. La visión de la mayoría, resumida por el Juez McLachlin, fue la siguiente:

La legitimidad de la ley y la obligación de obedecer la ley se derivan directamente del derecho de todo ciudadano a votar. Denegar a los reclusos el derecho a votar es perder un medio importante de enseñarles los valores democráticos y la responsabilidad social [...] La negación del derecho de voto sobre la base de atribuir indignidad moral es incompatible con el respeto de la dignidad de cada persona [...] También es contrario a la idea [...] de que las leyes exigen obediencia, ya que son hechas por aquellos cuya conducta rigen. Negar el derecho de voto no cumple con los requisitos de un castigo legítimo, a saber, que el castigo no debe ser arbitrario y debe servir a un propósito válido para el derecho penal [...] En cuanto a un propósito penal legítimo, ni el reporte ni el sentido común apoyan la afirmación de que la privación disuade a los criminales de delito o los rehabilita. (subrayado fuera del texto original)²

Reino Unido. La sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos en *Hirst v. United Kingdom*, en marzo de 2004, puso en tela de juicio la validez de la prohibición sobre el derecho de voto de los presos, pero además declaró que:

El hecho de que un recluso condenado esté privado de su libertad no significa que pierde la protección de otros derechos fundamentales [...], a pesar de que el disfrute de esos derechos deben inevitablemente ser atemperada por las exigencias de su situación [...] No hay una clara y lógica relación entre la pérdida del voto y la imposición de una pena de prisión.

Otros países son Ucrania, Sudáfrica e Irán.

4. Cifras de personas privadas de la libertad en situación jurídica de condenados.

² Ibidem.

De acuerdo con las más recientes estadísticas publicadas por el INPEC en el mes de Junio de 2021, la población intramuros que ya fue procesada penalmente y como resultado obtuvo resolución de condena, al cierre del mes correspondía a 72.270³

Tabla 30. PPL intramuros condenada, años de prisión

Años de prisión	Hombres		Mujeres		PPL intramuros condenada	
	PPL	Participación	PPL	Participación	Total	Participación
0 - 5	17.942	26,4%	1.661	38,0%	19.603	27,1%
6 - 10	18.065	26,6%	1.432	32,8%	19.497	27,0%
11 - 15	9.794	14,4%	459	10,5%	10.253	14,2%
16 - 20	10.542	15,5%	385	8,8%	10.927	15,1%
21 - 25	3.907	5,8%	130	3,0%	4.037	5,6%
26 - 30	2.308	3,4%	94	2,2%	2.402	3,3%
31 - 35	1.904	2,8%	88	2,0%	1.992	2,8%
> de 36	3.437	5,1%	122	2,8%	3.559	4,9%
Total	67.899	100,0%	4.371	100,0%	72.270	100,0%
Participación	94,0%		6,0%		100,0%	

Fuente: SISIEPEC – junio 2021

Del total de PPL en domiciliaria (71.205), el 48,49% (34.531) se halla en prisión.

Tabla 60. PPL en domiciliaria

Regional	Detención			Prisión			PPL en domiciliaria			Participación
	H	M	Subtotal	H	M	Subtotal	H	M	Total	
Central	5.131	1.411	6.542	7.811	1.583	9.394	12.942	2.994	15.936	22,4%
Occidental	4.382	924	5.306	6.523	852	7.375	10.905	1.776	12.681	17,8%
Norte	14.003	2.299	16.302	6.390	934	7.324	20.393	3.233	23.626	33,2%
Oriente	2.453	491	2.944	2.650	401	3.051	5.103	892	5.995	8,4%
Noroeste	3.001	679	3.680	4.056	812	4.868	7.057	1.491	8.548	12,0%
Viejo Caldas	1.343	557	1.900	2.093	426	2.519	3.436	983	4.419	6,2%
Total	30.313	6.361	36.674	29.523	5.008	34.531	59.836	11.369	71.205	100,0%
Participación	82,7%	17,3%	100,0%	85,5%	14,5%	100,0%	84,0%	16,0%	100,0%	100,0%
	51,5%			48,5%			100,0%			

Fuente: GEDIP– junio 2021

3

https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/informes-y-boletines/-/document_library/6SjHVBGriPOM/view_file/1300361?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_6SjHVBGriPOM_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2Finformes-y-boletines%2F-%2Fdocument_library%2F6SjHVBGriPOM%2Fview%2F122211

Respecto a la situación jurídica de la población con vigilancia electrónica, se observa que los condenados representan el 76,13% (3.748).

Tabla 62. PPL con vigilancia electrónica

Regional	Sindicados			Condenados			PPL con vigilancia electrónica			Participación
	H	M	Subtotal	H	M	Subtotal	H	M	Total	
Central	218	41	259	1.379	255	1.634	1.597	296	1.893	38,5%
Occidental	39	19	58	361	74	435	400	93	493	10,0%
Norte	553	53	606	221	22	243	774	75	849	17,2%
Oriente	65	4	69	325	17	342	390	21	411	8,3%
Noroeste	112	12	124	529	72	601	641	84	725	14,7%
Viejo Caldas	42	17	59	386	107	493	428	124	552	11,2%
Total	1.029	146	1.175	3.201	547	3.748	4.230	693	4.923	100,0%
Participación	87,6%	12,4%	100,0%	85,4%	14,6%	100,0%	85,9%	14,1%	100,0%	
	23,9%			76,1%			100,0%			

Fuente: CERVI- junio 2021

Los anteriores datos sin contar con las personas en esta misma situación jurídica en condiciones excepcionales, esto es Adulto Mayor, comunidad LGTBI, embarazadas o lactantes, discapacitados, indígenas, afrocolombianos.

La última actualización del censo electoral informado por la Registraduría Nacional del Estado Civil es de 38'555.470. Si se ponderan las dos cifras, el censo electoral en relación con los condenados es mucho menor y esto ha dado lugar a que sea poco atractivo, además de costoso y poco práctico.⁴



38,555.470

POTENCIAL ELECTORAL
NACIONAL

⁴ <https://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral-3661->



Sin embargo, el argumento de que permitir que los presos voten sería costoso y poco práctico es éticamente injustificable. Del mismo modo, el hecho de que los presos pierden muchas libertades no implica que deban perder todos sus derechos civiles. Permitir que los presos voten, por el contrario, puede reforzar sus vínculos sociales y su compromiso con el bien común, por lo tanto, promover la participación lícita y responsable en la sociedad civil.

5. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Impedir el voto de los condenados constituye un trato arbitrario y discriminatorio. Los artículos 44 y 52 de la ley 599 de 2000 establecen, de modo automático, una condena al derecho y el deber de elegir.

La Corte IDH ha señalado que cuando se trata de reglamentar derechos políticos se deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. De este modo sostuvo que el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos admite que se puede reglamentar el ejercicio de los mismos, siempre que la restricción esté prevista en una ley, *no sea discriminatoria, se base en criterios razonables, atienda a un propósito útil* y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público y sea proporcional a ese objetivo.

En síntesis, la restricción que impide a las personas condenadas el derecho a ejercer su capacidad electoral es irrazonable, y contraria a los tratados internacionales y a la constitución.

6. Concepto del Consejo Superior de Política Criminal

El Consejo Superior de Política Criminal, en concepto Positivo No. 23 de 2020 (<https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos%20CSPC/23.%20CSPC%20P.L.%20067%20de%202020%20Senado-derecho%20al%20sufragio.pdf>) emitió su criterio en relación con el objeto de este proyecto de ley estimándolo ajustado a los Tratados Internacionales, la Constitución Política y la doctrina. Adicionalmente, presentó dos sugerencias puntuales en relación con el tipo de delitos que deberían excluirse de este beneficio como son los cometidos contra la administración pública, así como disposiciones en relación con el proselitismo político. Dichos aportes han sido acogidos por el autor para la presentación de este proyecto de ley, así como habían sido incorporados por el ponente del proyecto en la legislatura anterior, en donde no alcanzó a surtir su primer debate.

7. Contenido de la iniciativa

Este proyecto de ley consta de 5 artículos incluida la vigencia.

El artículo 1 se refiere al objeto del proyecto de ley.

El artículo 2 se constituye como la base de la iniciativa pues, el hecho de que un privado de la libertad en situación jurídica de condenado no pueda ser elegido, es ajustado al ordenamiento jurídico toda vez que es alguien que ha infringido la ley penal; pero a esta persona aún le asiste el derecho a elegir y el deber ciudadano, tal como lo manifiestan armónicamente los artículos precitados de la constitución y los tratados internacionales. Además, no solo hay que guardar el cumplimiento de y buscar garantizar estas disposiciones, sino además el derecho a la igualdad.

El artículo 3 dispone la modificación del artículo 44 de la ley 599 de 2000 para hacer efectivo lo establecido en el artículo 3.

El artículo 4 dispone la modificación del artículo 57 de la ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario en relación con la inclusión de la prohibición de proselitismo político al interior de las penitenciarías y cárceles.

Y finalmente, el artículo 4 determina la vigencia.

De los honorables Congresistas,



Senador

Partido Social de Unidad Nacional "U"