



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 553

Bogotá, D. C., lunes, 23 de mayo de 2022

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 361 DE 2022 SENADO

*por el cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana.*

Bogotá, D.C.

Senadora

**ESPERANZA ANDRADE SERRANO**

Vicepresidenta

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley N° 361 de 2022 Senado "Por el cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana".

Respetada Señora Vicepresidenta:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, me permito presentar el **INFORME DE PONENCIA** para primer debate al Proyecto de Ley No. 361 de 2022 Senado "Por el cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana".

#### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY.

Este proyecto de ley que pretende la creación de un régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y convivencia ciudadana es de origen congresional y de autoría del suscrito. Fue radicado el pasado 27 de abril de 2022, siendo publicado en la Gaceta del Congreso 450 del 9 de mayo de 2022 y repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República el pasado 11 de mayo de 2022.

#### II. OBJETO.

El proyecto de régimen de tratamiento penal alternativo y sanciones efectivas para la seguridad y la convivencia propone la creación de un sistema diferencial para aquellas conductas que afectan la seguridad ciudadana pero que, por su cuantía, en la actualidad no están siendo realmente judicializadas. Tal es el caso de: Lesiones personales inferiores a noventa (90) días de incapacidad, hurto inferior a cuatro (4) SMLMV y estafa inferior a diez (10) SMLMV.

El sistema que se propone pretende acoger mecanismos de justicia restaurativa y transformadora dando un giro a la dirección tradicional de la política criminal en Colombia, además de desarrollar un procedimiento ágil, expedito y menos formal<sup>1</sup> para lograr sanciones efectivas que incidan en una reducción sustancial a los altos índices de impunidad.

#### III. CONTENIDO DEL PROYECTO.

Se crea un régimen de tratamiento penal alternativo y sanciones efectivas, que se basa en:

- 1. SANCIONES EFECTIVAS.** Habrá garantía de privación real de la libertad en Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana –CERTS-. Atendiendo el problema de una alta inflación de penas que no se concretan por el alto índice de impunidad, el proyecto propone un giro en la política criminal basado, principalmente, en el cumplimiento de sanciones reales y no simplemente en el efecto simbólico de penas muy altas.
- 2. PROCEDIMIENTO EXPEDITO.** Se propone un procedimiento rápido y eficiente que cuenta con fiscales y jueces propios cuya duración no deberá ser superior a cinco (5) meses o cuatro (4) meses en casos de flagrancia.
- 3. MECANISMOS DE RESTAURACIÓN PARA LA VÍCTIMA.** Con el objeto de garantizar justicia restaurativa, se buscará principalmente que el victimario proceda a reparar integralmente a sus víctimas y a la sociedad, a través de la imposición de trabajo social no remunerado.
- 4. MECANISMOS TRANSFORMADORES PARA LOS CONDENADOS.** Para garantizar la NO repetición de las conductas, la alternatividad penal propuesta en este proyecto se basa, además de la privación real de la libertad, en la utilización de estos espacios para la realización de actividades que permitan otorgar a los procesados las herramientas reales para no volver a incurrir en conductas delictivas, tales como participación obligatoria en programas de instrucción en artes, oficios o educación formal; programas con contenido social reparador; programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones; y trabajo social no remunerado.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-879 de 2008. «La inconstitucionalidad total de la Ley que establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal, deja abierto el campo para que sea el legislador el que diseñe el nuevo sistema de pequeñas causas, que puede comprender múltiples ramas del derecho y obedecer a procedimientos ágiles, expeditos y menos formales a cargo de distintos jueces a los que tradicionalmente integran cada jurisdicción especializada.»

**IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.**

El proyecto de ley se justifica en cuanto: 1. Permite que haya efectividad de las sanciones respecto de las conductas de que trata; 2. Sigue las recomendaciones de reducción de la cárcel y el punitivismo que se han dado desde la jurisprudencia del sistema interamericano, la Corte Constitucional colombiana y la doctrina en materia penal y penitenciaria, pero garantizando sanciones efectivas con contenido transformado; 3. Retoma planteamientos de la justicia restaurativa para darle centralidad a la víctima, generar mecanismos de reparación social, todo lo que, además, se ha mostrado como más efectivo que las penas de prisión tradicionales; 4. De acuerdo a lo anterior, se busca evitar la reincidencia y, por lo tanto, cumplir de forma más cabal con las finalidades de la pena.

**1. Sanciones Efectivas.**

Las conductas de las que trata el proyecto de ley cuentan con altos índices de impunidad. En esa medida, no se está dando una efectividad de las penas. Así las cosas, las medidas que tiene el proyecto de ley, tanto en el plano restaurativo como transformador, pueden ser de gran utilidad para reducir estos índices de impunidad y, por tanto, lograr que haya una verdadera efectividad de las penas.

Para sustentar lo anterior se exponen los índices de impunidad de los que trata el proyecto de ley, a saber: hurto, estafa y lesiones personales.

**1.1. Delito de hurto<sup>2</sup>.**

De acuerdo con información de la Fiscalía General de la Nación publicada por la Corporación Excelencia en la Justicia<sup>3</sup>, en el periodo 2010-2021, hubo un total de 3.711.573 denuncias por este delito a nivel nacional y 1.089.666 en Bogotá. Este delito representa el 26.67% de denuncias por delitos a nivel nacional. Del total de hurtos a nivel nacional, tan solo 149.361 (4.02%) se encuentra en etapa de ejecución de penas y 77.447 en etapa de juicio.

En el año 2020, hubo 331.049 denuncias por este delito, de las cuales 6.520 están en ejecución de penas (condenados) y 8.607 en etapa de juicio. El resto están en indagación, investigación, son querrelables o terminaron anticipadamente.

<sup>2</sup>Los datos consultados no permiten diferenciar por el monto de lo hurtado.

<sup>3</sup> Información tomada de sitio web Corporación Excelencia en la Justicia <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/criminalidad/entrada-de-noticias-criminales-al-sistema-penal-oral-acusatorio-en-colombia>

Por etapa procesal (a la fecha de corte/consulta)		
Etapa		
EJECUCIÓN DE PENAS	6.520	1,97%
INDAGACIÓN	296.113	89,45%
INVESTIGACIÓN	823	0,25%
JUICIO	8.607	2,60%
QUERELLABLE	18.917	5,71%
TERMINACIÓN ANTICIPADA	69	0,02%
<b>Total general</b>	<b>331.049</b>	<b>100,00%</b>

Tabla 1. Total casos hurto 2020 nacional por etapa procesal. Tomado de tablero de control "Entrada de noticias criminales al Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia" de la Corporación Excelencia en la Justicia. Filtros: 2.020; hurto.

En relación con las denuncias del año 2021, hubo 388.182 a nivel nacional, de las cuales 2.761 (0.71%) están en ejecución de penas (condena) y 11.491 en juicio. 352.563 se encuentran en indagación.

Por etapa procesal (a la fecha de corte/consulta)		
Etapa		
EJECUCIÓN DE PENAS	2.761	0,71%
INDAGACIÓN	352.563	90,82%
INVESTIGACIÓN	1.429	0,37%
JUICIO	11.491	2,96%
QUERELLABLE	19.834	5,11%
TERMINACIÓN ANTICIPADA	104	0,03%
<b>Total general</b>	<b>388.182</b>	<b>100,00%</b>

Tabla 2. Total casos hurto 2021 nacional por etapa procesal. Tomado de tablero de control "Entrada de noticias criminales al Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia" de la Corporación Excelencia en la Justicia. Filtros: 2.020; hurto.

**1.2. Delito de estafa<sup>4</sup>.**

Dentro del total de denuncias reportadas a nivel nacional entre 2010 y 2021, el 3.36% (467.535) son por el delito de estafa. Las denuncias por este delito han tenido una tendencia al incremento.

<sup>4</sup> La información consultada no permite discriminar por el valor de la estafa.



Gráfica 1. Denuncias por delito de estafa a nivel nacional. Tomado de tablero de control "Entrada de noticias criminales al Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia" de la Corporación Excelencia en la Justicia. Filtros: Estafa.

De las 467.535 denuncias por el delito de estafa en el periodo reportado, 0.54% se encuentran en etapa de ejecución de penas, y 0.85% en etapa de juicio.

Por etapa procesal (a la fecha de corte/consulta)		
Etapa		
NULL	1	0,00%
EJECUCIÓN DE PENAS	2.520	0,54%
INDAGACIÓN	284.156	60,78%
INVESTIGACIÓN	1.358	0,29%
JUICIO	3.952	0,85%
QUERELLABLE	175.467	37,53%
TERMINACIÓN ANTICIPADA	81	0,02%
<b>Total general</b>	<b>467.535</b>	<b>100,00%</b>

Tabla 3. Total casos estafa 2010-2021 nacional por etapa procesal. Tomado de tablero de control "Entrada de noticias criminales al Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia" de la Corporación Excelencia en la Justicia. Filtros: Estafa.

En el año 2020, hubo 65.914 denuncias por este delito, con 41 procesos en ejecución de penas (0.06%) y 166 (0.25%) en etapa de juicio.

Por etapa procesal (a la fecha de corte/consulta)		
Etapa		
EJECUCIÓN DE PENAS	41	0,06%
INDAGACIÓN	39.008	59,18%
INVESTIGACIÓN	37	0,06%
JUICIO	166	0,25%
QUERELLABLE	26.661	40,45%
TERMINACIÓN ANTICIPADA	1	0,00%
<b>Total general</b>	<b>65.914</b>	<b>100,00%</b>

Tabla 4. Total casos estafa 2020 nacional por etapa procesal. Tomado de tablero de control "Entrada de noticias criminales al Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia" de la Corporación Excelencia en la Justicia. Filtros: Estafa, 2020.

En el año 2021 se recibieron 83.362 denuncias por el delito de estafa, de las cuales 25 están en ejecución de penas (0.03%), y 144 en etapa de juicio (0.17%).

Por etapa procesal (a la fecha de corte/consulta)		
Etapa		
NULL	1	0,00%
EJECUCIÓN DE PENAS	25	0,03%
INDAGACIÓN	46.865	56,22%
INVESTIGACIÓN	59	0,07%
JUICIO	144	0,17%
QUERELLABLE	36.266	43,50%
TERMINACIÓN ANTICIPADA	2	0,00%
<b>Total general</b>	<b>83.362</b>	<b>100,00%</b>

Tabla 5. Total casos estafa 2021 nacional por etapa procesal. Tomado de tablero de control "Entrada de noticias criminales al Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia" de la Corporación Excelencia en la Justicia. Filtros: Estafa, 2020.

**1.3. Lesiones personales<sup>5</sup>.**

Entre los años 2010 y 2021, a nivel nacional se presentaron 1.381.567 denuncias por el delito de lesiones personales, que representan 9.93% de las denuncias en este periodo. Las denuncias por este delito en los años 2020 y 2021 han sido más bajas que en años anteriores.

<sup>5</sup> No se cuenta con información diferenciada por la gravedad de las lesiones (número de días de incapacidad).



Gráfica 2. Denuncias por delito de estafa a nivel nacional. Tomado de tablero de control "Entrada de noticias criminales al Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia" de la Corporación Excelencia en la Justicia. Filtros: Lesiones personales.

Del total de 1.381.567 denuncias, 12.230 casos se encuentran en ejecución de penas (0.89%) y 16.895 (1.22%) se encuentran en etapa de juicio. 493.229 se encuentran en etapa de indagación, mientras que 855.685 son querellables (probablemente no se han investigado por incumplimiento de este requisito de procedibilidad).

Etapa	Casos	Porcentaje
NULL	2	0,00%
EJECUCIÓN DE PENAS	12.230	0,89%
INDAGACIÓN	493.229	35,70%
INVESTIGACIÓN	3.325	0,24%
JUICIO	16.895	1,22%
QUERELLABLE	855.685	61,94%
TERMINACIÓN ANTICIPADA	201	0,01%
<b>Total general</b>	<b>1.381.567</b>	<b>100,00%</b>

Tabla 6. Total casos lesiones personales 2010-2021 nacional por etapa procesal. Tomado de tablero de control "Entrada de noticias criminales al Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia" de la Corporación Excelencia en la Justicia. Filtros: Lesiones personales.

De 70.622 denuncias por lesiones personales en 2020, 281 (0.40%) se encuentran en ejecución de penas, y 772 (1.09%) en etapa de juicio.

Etapa	Casos	Porcentaje
EJECUCIÓN DE PENAS	281	0,40%
INDAGACIÓN	11.249	15,93%
INVESTIGACIÓN	68	0,10%
JUICIO	772	1,09%
QUERELLABLE	58.249	82,48%
TERMINACIÓN ANTICIPADA	3	0,00%
<b>Total general</b>	<b>70.622</b>	<b>100,00%</b>

Tabla 7. Total casos lesiones personales 2020 nacional por etapa procesal. Tomado de tablero de control "Entrada de noticias criminales al Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia" de la Corporación Excelencia en la Justicia. Filtros: Lesiones personales, 2020.

De 79.130 denuncias por lesiones personales en 2021, 83 (0.10%) se encuentran en ejecución de penas, y 878 (1.11%) en etapa de juicio.

Etapa	Casos	Porcentaje
EJECUCIÓN DE PENAS	83	0,10%
INDAGACIÓN	11.244	14,21%
INVESTIGACIÓN	123	0,16%
JUICIO	878	1,11%
QUERELLABLE	66.796	84,41%
TERMINACIÓN ANTICIPADA	6	0,01%
<b>Total general</b>	<b>79.130</b>	<b>100,00%</b>

Tabla 8. Total casos lesiones personales 2021 nacional por etapa procesal. Tomado de tablero de control "Entrada de noticias criminales al Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia" de la Corporación Excelencia en la Justicia. Filtros: Lesiones personales, 2021.

Así las cosas, se evidencia que en las tres conductas de que trata el proyecto de ley los índices de impunidad son muy elevados. El porcentaje de casos que están en ejecución de penas no llega en ningún caso al 1%. El proyecto de ley ayuda a bajar los índices de impunidad de esos delitos por varias razones. Por un lado, se centra en la aceptación de responsabilidad del/a infractor, lo que le permite acceder a programas sociales, educativos o de adicciones, así como evitarse una privación en centro carcelario. Esto es un gran incentivo.

En segundo lugar, porque se crea un procedimiento expedito que evita las largas dilaciones en los procesos judiciales y evitar, así, que se acaben los procesos por vencimientos de términos. En tercer lugar, porque al ofrecer medidas restaurativas

como primera opción se incluye a la víctima y se le da un lugar protagónico, pero, además, que se lleven a cabo acciones para resarcir el daño. Esto ayuda a que esa persona no sienta que hubo impunidad, restaure su confianza en la justicia y se sienta satisfecha. En este mismo sentido, esto incentiva la denuncia que en este tipo de delitos (en parte por la sensación de impunidad) se ha visto muy disminuida. En cuarto lugar, si hay una imposición de una sanción y hay una restricción a la libertad. En este caso, en los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana –CERTS-. En quinto lugar, el proyecto de ley permite que los esfuerzos de investigación y juzgamiento del estado se concentren en aquellos delitos de mayor envergadura y con mayor impacto. Ya que permite descongestionar el sistema judicial; siendo coherentes con el principio de proporcionalidad y del derecho penal como ultima ratio. Es decir, se logra una persecución penal proporcional. De este modo, el proyecto de ley busca que haya una aplicación real de penas, es decir, que estas sean en realidad efectivas.

**2. Necesidad de contar con medidas alternativas a la cárcel.**

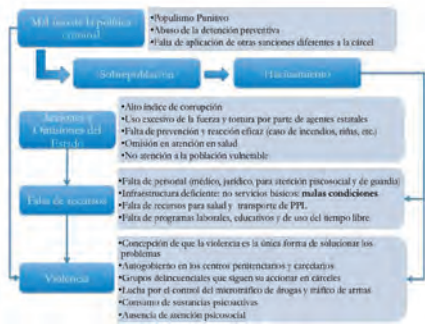
El proyecto sigue los lineamientos que se han dado en cuanto a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia carcelaria y penitenciaria, el sistema interamericano de derechos humanos y desde la doctrina. Todas las anteriores instancias plantean que las cárceles se han convertido en escenarios de violaciones a los derechos humanos y que, por lo tanto, hay que reevaluar su imposición desproporcionada. En esa medida, se hace un llamado a reducir el populismo punitivo y a contar con una política criminal coherente.

**2.1. Sistema interamericano.**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>6</sup> identificó múltiples problemas de los sistemas carcelarios en las Américas como: el hacinamiento y la sobrepoblación; deficientes condiciones de reclusión; altos índices de violencia carcelaria y falta de control efectivo de las autoridades; empleo de la tortura con fines de investigación criminal; uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad; uso excesivo de la detención preventiva; la ausencia de medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables; falta de programas laborales y educativos, ausencia de transparencia en los mecanismos de acceso a estos programas; y corrupción en la gestión penitenciaria.

A continuación, se sistematizan los principales hallazgos de la CIDH:

<sup>6</sup> CIDH. Informe sobre los derechos de las personas privadas de la libertad en las Américas. Organización de Estados Americanos, 2011.



Elaboración propia a partir del informe de la CIDH

Por lo anterior, las instancias del sistema interamericano han hecho repetidos llamados a los países de la convención americana a reducir el populismo punitivo, a controlar la prisión preventiva, pensar en medidas alternativas a la prisión, entre otros.

**2.2. Doctrina.**

En sentido similar, desde la doctrina se ha asegurado que las prácticas carcelarias de América Latina están mediadas por diferentes escenarios de violaciones masivas de derechos humanos<sup>7</sup>, que incluyen hacinamiento, hambre, enfermedades y violencia (donde la posibilidad de ser asesinado es constante para los internos)<sup>8</sup>.

Sobre esto, Ariza y Tamayo han destacado que las prisiones en América Latina viven un constante contexto de 'violencia homicida', que incluye la posibilidad latente de muerte, lo cual está en constante tensión con el discurso liberal de protección de derechos en el que el castigo penitenciario está inscrito.<sup>9</sup>

Igualmente, asegura Ferrajoli que esta "experiencia muestra que la reclusión carcelaria está inevitablemente en contraste con todos los principios –de legalidad, de igualdad y de respeto de la dignidad de la persona- sobre los cuales se funda el

<sup>7</sup> Juan F. Gonzalez-Bertomeu, Roberto Gargarella. Latin American Casebook: Courts, Constitutions and Rights. Ed., Routledge, 2016.

<sup>8</sup> Libardo Ariza y Fernando León. El cuerpo de los condenados. Cárcel y violencia en América Latina. Revista de Estudios Sociales. Julio de 2020. At. 83.

<sup>9</sup> Ibidem.



<p>Estado de derecho. A causa de su carácter de institución total, la cárcel no es – porque no puede serlo – simple limitación de la libertad personal de circulación, como el principio de legalidad y de taxatividad exigirían, sino que es una institución productora de miles de aflicciones diversas, inevitablemente distintas entre una cárcel y otra, entre un preso y otro”.<sup>10</sup></p> <p>En este sentido para Ferrajoli la cárcel es en sí misma una contradicción institucional. “Es una institución pública dirigida a la custodia de los ciudadanos pero que no logra garantizar los derechos fundamentales más elementales, empezando por el derecho a la vida”.<sup>11</sup> Esto implica que en realidad no hay ni igualdad ni proporcionalidad. De hecho, Ferrajoli plantea que “la pena de reclusión carcelaria es, por su naturaleza, contraria:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Al criterio de justificación de la pena en general como minimización de la violencia punitiva;</li> <li>Al mismo modelo teórico y normativo de la pena privativa de libertad como pena igual y taxativamente determinada por la ley; y</li> <li>A los principios de respeto de la dignidad de la persona y de la finalidad reeducativa de la pena positivamente establecida en muchas Constituciones.”<sup>12</sup></li> </ol> <p>En igual sentido, Pavarini afirma que la cárcel misma es contraria a la noción de derechos. Realmente no hay, de forma clara, un derecho que pueda ser garantizado en este escenario. “Incluso cuando el reconocimiento formal de un derecho es pleno, de hecho, está subordinado a la naturaleza de la penalidad misma. Yo no veo un solo derecho que sea el que contingentemente puede sobrevivir a las necesidades materiales y funcionales que sustentan la ejecución de la pena misma. Entonces, honestamente, no entiendo cómo pueda hablarse de ‘derechos’ en sentido propio”.<sup>13</sup></p> <p><b>2.3. Jurisprudencia nacional: estado de cosas inconstitucional.</b></p> <p>La Corte Constitucional Colombiana ha declarado en varias ocasiones el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y penitenciaria. Dentro de sus autos y sentencias se vislumbra un desolador panorama de los sistemas carcelarios y penitenciarios en Colombia. Haciendo que éste se convierta en un escenario de vulneración masiva de derechos.</p> <p><sup>10</sup> Ferrajoli, Luigi. Jurisdicción y ejecución penal. La cárcel: una contradicción institucional. Lección expuesta el 4 de julio de 2015 en el curso de postgrado “Ejecución penal y derecho penitenciario” organizado en San José de Costa Rica por Iñaki Rivera Beiras de la Universidad de Barcelona y por Carlos Manavella de la Universidad para la Cooperación Internacional. Traducción al castellano de Iñaki Rivera Beiras. Páginas 6 y 7.</p> <p><sup>11</sup> Ibid. Páginas 7 y 8.</p> <p><sup>12</sup> Ibid. Páginas 8 y 9.</p> <p><sup>13</sup> PAVARINI, Massimo. Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad. Flaco. 2009. Página 28.</p>	<p>Ante este panorama, la Corte Constitucional Colombiana ha declarado en varias ocasiones el estado de cosas inconstitucional, mediante las sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013 y reiterado, a través de las sentencias T-762 de 2015 y T-288 de 2020; igualmente, en la sentencia SU-122 de 2022 se ha extendido este estado de cosas a centros de detención transitoria.</p> <p>En dichas providencias, el tribunal constitucional asegura que la situación carcelaria reviste tal gravedad que se están vulnerando los derechos fundamentales de miles de personas de manera sistemática y reiterada. Igualmente, determina que es de tal magnitud que debe ser abordada de manera estructural, por lo que requiere del accionar de muchas instituciones del Estado. Asimismo, la Corte estableció recomendaciones que no sólo tocan el ámbito penitenciario, sino que se relacionan con la política criminal del Estado que está directamente relacionada con la crisis carcelaria. Por lo tanto, es insistente en la formulación de una política criminal con fundamentos empíricos, eficaz, racional y coherente.</p> <p>En la sentencia T-388 de 2013, la Corte expresó que desde el año 1998 se ha venido expresando que las condiciones de hacinamiento son contrarias a los propósitos básicos de las sanciones penales, pues impiden, precisamente, que se alcance tal objetivo, aunado a ello concluyó que el hacinamiento genera corrupción, extorsión y violencia, con lo cual se comprometen también los derechos a la vida e integridad personal de las y los internos.</p> <p>Igualmente, la Corte definió que el estado de cosas inconstitucional en el que se encuentra el sistema penitenciario y carcelario tiene una de sus principales causas en dificultades y limitaciones estructurales de la política criminal en general a lo largo de todas sus etapas, no solamente en su tercera fase: la política carcelaria. Existen indicios y evidencias del recurso excesivo al castigo penal y al encierro, lo cual genera una demanda de cupos para la privación de la libertad y de condiciones de encierro constitucionalmente razonables, que es insostenible para el Estado.</p> <p>El proyecto de ley en cuestión busca dar soluciones a esto y plantear una política criminal más razonable y de carácter sostenible. Ya que, ayuda a reducir este recurso excesivo a la cárcel, el populismo punitivo y plantea concebir el derecho penal como <i>última ratio</i>, estableciendo que primero puede haber medidas de carácter restaurador y transformador que cumplan con las finalidades de retribución, reinserción, reconciliación, prevención general y protección a la persona condenada (fines de la pena).</p> <p><b>2.4. Descarcelación.</b></p> <p>Ante todo el panorama anterior, Luigi Ferrajoli ha propuesto: “asumir como prospectiva de largo término la progresiva superación de la cárcel y, mientras tanto, despojar la reclusión de su actual rol de pena principal y paradigmática, limitando</p>
<p>drásticamente la duración y reservándolo sólo a las ofensas más graves a los derechos fundamentales (como la vida y la integridad personal), los cuales sólo justifican la privación de libertad personal la cual es, también, un derecho fundamental constitucionalmente garantizado”.<sup>14</sup></p> <p>Siguiendo estos postulados, Iñaki Rivera desarrolla el concepto de ‘Descarcelación’. “Se trata, en consecuencia, de invertir radicalmente la situación y comenzar a diseñar procesos de reducción del empleo de la opción custodial a partir de las demandas de los afectados”.<sup>15</sup> Para el autor, la verdadera opción es pensar en menos cárcel, no en mejorar la cárcel. Pero hace la claridad de que no pretende plantear un modelo terminado e indiscutible, sino todo lo contrario: uno que pueda ser retroalimentado, de-construido, complementado.</p> <p>De este modo, su propuesta combina diversas modalidades de acción social: 1. Estrategias para la efectiva participación democrática de los afectados; 2. Un marco jurídico mínimo; 3. Medidas políticas, sociales, culturales y de comunicación “para producir paulatinamente una cultura que provoque la liberación (social) de la necesidad de la cárcel”.<sup>16</sup></p> <p>La descarcelación es una tarea que debe incidir en la esfera social y política para la toma de ciertas decisiones, principalmente en dos sentidos: en primer lugar, la descriminalización de ciertas conductas; y, en segundo lugar, la posibilidad de que los operadores de justicia apliquen otras sanciones diferentes de la privación de la libertad (a excepción de casos extremos). Por otro lado, es necesaria una reserva de código, que impida que los jueces puedan arbitrariamente definir delitos, procesos y penas. Al respecto Rivera asegura que “el único debate verdaderamente superador de la cárcel es aquél que se sitúa en la fase de creación del derecho, erradicando de la ley la posibilidad de seguir castigando con privación de libertad”.<sup>17</sup> El proyecto de ley en cuestión sigue estos postulados, al comprender algunos de los delitos que lesionan con menor gravedad los bienes jurídicos tutelados como contravenciones y darles un tratamiento de justicia restaurativa y transformadora. En este sentido, tanto se están desestimando acciones como delitos, como se están proponiendo medidas diferentes a la prisión.</p> <p><b>3. Aplicación de justicia restaurativa y mecanismos de restauración para la víctima.</b></p> <p>El proyecto de ley plantea la aplicación de la justicia restaurativa como un principio que rige esta normatividad en el artículo 4. Igualmente, el artículo 6 de este proyecto</p> <p><sup>14</sup> Op. Cit. Ferrajoli. Página 9.</p> <p><sup>15</sup> RIVERA BEIRAS, Iñaki. 2017. Descarcelación: principios para una política pública de reducción de la cárcel. Valencia: Tirant lo Blanch. Página 76.</p> <p><sup>16</sup> Ibid.</p> <p><sup>17</sup> Ibid. Página 81.</p>	<p>de ley plantea que se aplicarán predominantemente los mecanismos restaurativos sobre otros. Para cumplir con esto, el proyecto plantea que, inicialmente, se buscarán acuerdos restaurativos entre las personas involucradas. Estos acuerdos implican la reparación de las víctimas y de la sociedad, a través de diversas medidas, como el trabajo social no remunerado.</p> <p>El Artículo 518 y la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), establece:</p> <p>(...) Se entenderá por programa de justicia restaurativa todo proceso en el que la víctima y el imputado, acusado o sentenciado participan conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito en busca de un resultado restaurativo (...). Se entiende por resultado restaurativo, el acuerdo encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y el infractor en la comunidad en busca de la reparación”.<sup>18</sup></p> <p>Igualmente, UNODC define por “un proceso restaurativo es cualquier proceso en el que la víctima y el ofensor y, cuando sea adecuado, cualquier otro individuo o miembro de la comunidad afectado por un delito participan en conjunto de manera activa para la resolución de los asuntos derivados del delito, generalmente con la ayuda de un facilitador”.<sup>19</sup></p> <p>En esta medida, la inclusión de procesos restaurativos en los casos estipulados por el proyecto de ley permite, la inclusión de la víctima, con un rol protagonista en los procesos relativos a la acción que la ha afectado. Reivindica su participación, la cual en los procesos penales ordinarios ha estado reducida; ya que en estos el foco es probar que el investigado/a cometió (o no) la conducta delictiva, pero no en la afectación a la víctima ni en las medidas que le permitan ser resarcida. Es decir, le da a la víctima un rol de eje central dentro del proceso y no como un sujeto procesal que se puede desechar fácilmente.</p> <p>Asimismo, la justicia restaurativa se basa en la compensación del daño cometido. Lo que permite que la persona afectada se vea dignificada, se repare y, así, se reduzca su sensación de impunidad. Es una justicia que le da un lugar clave, que, además, le da un rol protagónico y le permite participar activamente en el proceso. De este modo, es una justicia que la dignifica mucho más.</p> <p>Igualmente, la justicia restaurativa se basa en el diálogo. En una construcción conjunta entre víctima, ofensor/a, comunidad y mediador/a. Esto permite reivindicar los principios democráticos que rigen un estado social y democrático de derecho y dejar de lado las discusiones y antagonismos. No hay adversarios dispuestos a</p> <p><sup>18</sup> <a href="http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0906_2004.html">http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0906_2004.html</a></p> <p><sup>19</sup> UNODC. Manual sobre programas de justicia restaurativa. Nueva York. 2006. Página 6.</p>

<p>vencerse en batalla, sino personas que, desde el diálogo, construyen una solución que sea adecuada y acorde para todas las partes.</p> <p>A su vez, esto permite que quien ha cometido la contravención se sienta mucho más útil. El proceso propuesto en este proyecto de ley se basa en el reconocimiento de su responsabilidad y en la realización de acciones que le permitan enmendar el daño. Es decir, no se le recluye y aísla, sino que se le da la oportunidad de reconocer un error y de resarcirlo. Lo que hace que no se le vea como un menor de edad o como un "anormal", sino como alguien con agencia. Esto adquiere su mayor culmen a partir de la realización del trabajo social no remunerado, en el que a partir de sus propias acciones pueda reparar el daño causado.</p> <p>Así las cosas, la inclusión de justicia restaurativa, como principio y eje rector de ese proyecto de ley, es acorde con los principios del estado social de derecho, con lo que establece el código penal; pero también es una medida que permite llegar a soluciones de forma más expedita, que le dan un mejor lugar a las personas involucradas, que permite resarcir el daño, que da la oportunidad de que el ofensor/a se haga responsable y, finalmente, reivindica a las víctimas que han tenido un lugar ausente en los procesos penales ordinarios, de corte retributivo.</p> <p><b>3.1. Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa: Menos uso de la privación de la libertad para combatir el delito y más adolescentes y jóvenes para la vida y la convivencia.</b></p> <p>El programa distrital de justicia juvenil restaurativa de la Alcaldía Mayor de Bogotá es un gran ejemplo de cómo la aplicación de medidas restaurativas puede lograr mayor efectividad de las penas, menos sensación de impunidad, reparación a las víctimas y a la sociedad, así como menos posibilidad de reincidencia.</p> <p>El programa se implementa desde el 2015 Desde como un componente clave del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). Se creó para brindar atención a las víctimas y facilitar que un número significativo de adolescentes y jóvenes que ingresan al SRPA por verse inmersos en delitos, resuelvan los conflictos generados con su conducta participando en un proceso de intervención que se centra en la persona más que en el delito cometido, en los daños generados más que en las normas que fueron violadas, en la reparación de las víctimas más que en el castigo y en la reintegración más que en la segregación y el aislamiento.</p> <p>Dentro del programa participan las víctimas, el o la ofensora, las familias de ambas partes y la comunidad. En esta medida, se incluyen dentro de la solución a la controversia y el resarcimiento del daño causado todas las personas involucradas. Lo que, además, de generar confianza en la institucionalidad, sensación de que se</p>	<p>hizo justicia, mayores posibilidades de reparación, permite lograr una resocialización más efectiva.</p> <p>Asimismo, el Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa entra en interacción con las familias de las y los jóvenes y busca su vinculación a la estrategia de trabajo con las redes familiares denominada "Círculos del Cuidado y del Afecto"; se trata de un espacio que busca el enriquecimiento del tejido familiar pues se asume que la familia puede ser un factor de riesgo o protección y que de su acompañamiento depende en buena medida la adherencia de las y los adolescentes y jóvenes en los procesos de atención. Es un espacio de diálogo y de comunicación que brinda orientación especializada a las familias a fin de acrecentar sus factores protectores y disminuir aquellos que puedan significar riesgo para la permanencia o la reincidencia en el delito.</p> <p><b>¿Cómo se mide el éxito del Programa?</b></p> <p>El Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa valora de manera permanente en conjunto con la Fiscalía General de la Nación si las y los adolescentes y jóvenes atendidos presentan nuevos ingresos ya sea en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente o en el sistema de adultos, cuando alcanzan la mayoría de edad; de acuerdo con dicha medición, la reincidencia en el delito es apenas del 6% y el índice de satisfacción de las víctimas con la atención es del 90.3%. Este nivel de satisfacción de las víctimas y las autoridades con la atención se mide a partir del seguimiento de un indicador diseñado por la Oficina Asesora de Planeación de la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia.</p> <p>Lo anterior hace que hace del Programa un referente nacional en materia de aplicación de la Justicia Juvenil Restaurativa. Gracias al impacto y al reconocimiento que ha alcanzado el Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa, el Consejo Superior de la Judicatura lo ha considerado una buena práctica en materia de Justicia Restaurativa y Terapéutica y entidades como la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Cundinamarca y la Subsecretaría de Justicia Restaurativa y Noviolencia de Medellín lo ha invitado a acompañar el diseño y puesta en marcha de Programas de Justicia Juvenil Restaurativa en sus entidades territoriales. Adicionalmente, en diciembre de 2021, la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá le otorgó el Premio "Excelencia en la Gestión Jurídica Distrital" por considerar que se trata de un programa innovador, novedoso y de gran impacto social para Bogotá.</p> <p><b>¿Qué pasa con los jóvenes al egresar del Programa?</b></p> <p>La inclusión social y educativa es la mejor forma de alejar los adolescentes y jóvenes del delito. Por ello, y buscando que la atención de las y los adolescentes y jóvenes sea integral y tenga perspectiva de inclusión y garantía de derechos, la</p>
<p>Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia viene implementando una Estrategia de Reintegro Familiar y Pos-egreso, la cual se desarrolla en sinergia con entidades como la Secretaría de Educación Distrital, el IDIPRON y el Programa Escuelas de Taller de Colombia que lidera la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura. Esta estrategia busca:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que las víctimas y los adolescentes y jóvenes que egresan del SRPA continúen y terminen sus estudios de bachillerato; para ellos se viene trabajando conjuntamente con la Secretaría de Educación en una Estrategia Educativa adaptada a sus características y necesidades.</li> <li>• Que las víctimas y los adolescentes y jóvenes que egresan del SRPA cursen programas de formación técnica a fin de que puedan incluirse en el mundo laboral y construir proyectos de vida lejos del delito; en la actualidad se ofertan programas de restauración arquitectónica, cocina, confección de ropa urbana y confección de calzado a través de la Escuela Taller de Boyacá.</li> </ul> <p>Finalmente, cabe decir que los indicadores de éxito que ha tenido el Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa han llevado a la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia a iniciar la implementación de un programa piloto de aplicación de la justicia restaurativa con la población que actualmente se encuentra privada de la libertad en la Cárcel Distrital y en el Centro Especial de Reclusión CER, principalmente. Para ello, se viene trabajando de manera articulada con el Consejo Superior de la Judicatura y próximamente con la Fiscalía General de la Nación a fin de identificar y tramitar los primeros 50 casos que, de resultar exitosos, abrirán la posibilidad de dar vida al primer Programa de Justicia Restaurativa con población adulta del país</p> <p><b>4. Integración social y prevención efectiva de la reincidencia vs. Punitivismo.</b></p> <p>Es más efectivo y más acorde con los fines del estado social de derecho que se hagan intervenciones orientadas a la efectiva reinserción social en lugar de recurrir excesivamente a la privación de la libertad como lo sugiere el discurso del punitivismo. Asimismo, las medidas transformadoras que trae el proyecto de ley y el principio transformador del artículo 4, son escenarios mucho más eficaces para evitar la reincidencia y brindar mecanismos claros para la construcción de un proyecto de vida fuera del escenario delictivo.</p> <p>En Colombia, la población privada de la libertad intramural que ha reincidido en conductas delictivas corresponde, según el INPEC, al 23% de la población condenada<sup>20</sup>. Igualmente, el INPEC reporta que la PPL intramuros reincidente es</p>	<p>alrededor del 70% de la población. Esto muestra un panorama aterrador que evidencia que quienes entre en ese círculo difícilmente salen de él.</p> <p>Si se compara esta cifra con el 6% de reincidencia que existe en el programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa, es evidente que las acciones restaurativas son más efectivas para lograr la resocialización y la reincidencia que las acciones que llevan a cabo en los centros penitenciarios y carcelarios normalmente.</p> <p>Cabrera (2002) plantea que la cárcel difícilmente resocializa a una persona porque implica: a) apartarla del mundo exterior (crea una ruptura física, mental y psicológica) y b) una desadaptación social y desidentificación personal (porque convive con otros reclusos, en una sociedad de "excepción", fuera de la sociedad normal. Hay múltiples rituales de despojo, mutilación de su individualidad y uniformidad)<sup>21</sup>.</p> <p>Por estas razones, la Fundación Ideas para la Paz (2018) propone otras medidas para prevenir la reincidencia. En un estudio asegura que: "las intervenciones para reducir los niveles de reincidencia no deben limitarse a la imposición de una condena o la resocialización al interior del sistema penitenciario. Se requieren medidas de prevención dirigidas a disminuir los múltiples factores de riesgo ligados a la reincidencia y a fortalecer los de protección, generando capacidades específicas que faciliten la inclusión económica y social, así como cambios de comportamiento. Además, la evidencia señala que retornar a la comunidad de manera paulatina y supervisada permite alcanzar mejores resultados en la disminución de este fenómeno."<sup>22</sup></p> <p>De este modo, en el proyecto de ley se propone una perspectiva de justicia restaurativa, preventiva y transformadora. Ya que, como se ha referenciado, permite que la persona cumpla con su sanción sin ser apartada socialmente; sino – todo lo contrario – haciéndose responsable de lo que hizo. Así, está en constante contacto con la sociedad, la víctima y sus familias. Esto facilitaría la resocialización del sujeto, porque no sería completamente apartado de la sociedad.</p> <p>El proyecto de ley propone acciones de contenido transformador que logren cumplir con esto y, así, evitar la reincidencia. Para esto se propone un sistema de oportunidades, en el cual como mínimo la persona que haya sido condenada o que sin estar privada de la libertad esté cumpliendo medidas alternativas, estará</p> <p><small>/document_library/TWBUJCWH6KV/view/1404547?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJCWH6KV_redirect=https%3A%2Fwww.inpec.gov.co%2Fpt%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument_library%2FTWBUJCWH6KV%2Fview%2F49294</small></p> <p><small><sup>20</sup> INPEC. Informe Estadístico marzo 2022. Disponible en: <a href="https://www.inpec.gov.co/pt/web/guest/estadisticas/">https://www.inpec.gov.co/pt/web/guest/estadisticas/</a></small></p> <p><small><sup>21</sup> Cabrera, P. J. (2002). Cárcel y exclusión. <i>Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales</i>, 35, 83-120.</small></p> <p><small><sup>22</sup> Fundación Ideas para la Paz. Qué hacer con la Reincidencia. 2018. Se encuentra en: <a href="https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5ab12f3adfb8f.pdf">https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5ab12f3adfb8f.pdf</a></small></p>

sometida a un período de prueba de cinco (5) años en el cual no podrá cometer ninguna nueva conducta so pena de someterse al régimen penal ordinario más severo.

Asimismo, se propone la creación de Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana -CERTS-, cuya construcción, adecuación, dotación y operación estará financiada como mínimo en un 80% por parte del Gobierno Nacional.

Finalmente, esto es un gran aporte a la seguridad y convivencia ciudadana. Debido a que, contar con medidas que reduzcan la reincidencia, disminuye los índices delictuales, pero también evita que haya un escalamiento del delito. Las medidas propuestas en el proyecto de ley sacan a la persona del círculo vicioso de cometer conductas en contra de la ley, pues le da alternativas reales de resocialización. No la aísla, sino que la incluye.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	PROPUESTA MODIFICACIÓN	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 11°.</b> Adiciónese un artículo 574 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 574. PARTICIPACIÓN OBLIGATORIA EN PROGRAMA CON CONTENIDO SOCIAL REPARADOR.</b> La participación obligatoria en programas con contenido social reparador deberá tener un término de duración no inferior a seis (6) meses y no mayor a dos (2) años, se prestará exclusivamente en instituciones públicas y tendrá como finalidad la realización de actividades con contenido reparador para la comunidad.</p> <p>Estos programas se ejecutarán preferencialmente los sábados, domingos o festivos y deberán consistir en actividades que tengan</p>	<p><b>Artículo 11°.</b> Adiciónese un artículo 574 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 574. PARTICIPACIÓN OBLIGATORIA EN PROGRAMA CON CONTENIDO SOCIAL REPARADOR.</b> La participación obligatoria en programas con contenido social reparador deberá tener un término de duración no inferior a seis (6) meses y no mayor a dos (2) años, se prestará exclusivamente en instituciones públicas y tendrá como finalidad la realización de actividades con contenido reparador para la comunidad.</p> <p>Estos programas se ejecutarán preferencialmente los sábados, domingos o festivos y deberán consistir en actividades que tengan</p>	<p>En el artículo 11 del proyecto de ley se elimina el tercer inciso que hace referencia a que "Los entes territoriales podrán otorgar subsidios o reconocimiento monetarios o en especie como consecuencia de la participación en los programas de que trata este artículo, los cuales en ningún caso generarán relación laboral.", por considerarlo inconveniente.</p>

<p>un impacto favorable en la comunidad.</p> <p>Los entes territoriales podrán otorgar subsidios o reconocimiento monetarios o en especie como consecuencia de la participación en los programas de que trata este artículo, los cuales en ningún caso generarán relación laboral.</p> <p>Corresponde a los entes territoriales organizar y reglamentar los programas con contenido social reparador.</p>	<p>un impacto favorable en la comunidad.</p> <p><del>Los entes territoriales podrán otorgar subsidios o reconocimiento monetarios o en especie como consecuencia de la participación en los programas de que trata este artículo, los cuales en ningún caso generarán relación laboral.</del></p> <p>Corresponde a los entes territoriales organizar y reglamentar los programas con contenido social reparador.</p>	
---	--	--

<p><b>Artículo 17°.</b> Adiciónese un artículo 581 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 581. DOSIMETRÍA ALTERNATIVA, EFECTIVA Y TRANSFORMADORA.</b> Con el objeto de garantizar el cumplimiento efectivo de las sanciones, la dosimetría de la multa y de la privación transformadora y efectiva de la libertad que se pueden imponer con arreglo a este tratamiento alternativo, deberá realizarse tomando como base las penas establecidas para las respectivas conductas descritas en la parte especial del Código Penal, disminuidos en la mitad del máximo y en la mitad del mínimo. Para los demás efectos de individualización de la sanción se aplicarán los criterios generales de dosimetría penal establecidos en la Ley 599 de 2000.</p>	<p><b>Artículo 17°.</b> Adiciónese un artículo 581 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 581. DOSIMETRÍA ALTERNATIVA, EFECTIVA Y TRANSFORMADORA.</b> Con el objeto de garantizar el cumplimiento efectivo de las sanciones, la dosimetría de la multa y de la privación transformadora y efectiva de la libertad que se pueden imponer con arreglo a este tratamiento alternativo, deberá realizarse tomando como base las penas establecidas para las respectivas conductas descritas en la parte especial del Código Penal, disminuidos en la mitad del máximo y en la mitad del mínimo. Para los demás efectos de individualización de la sanción se aplicarán los criterios generales de dosimetría penal establecidos en la Ley 599 de 2000.</p> <p><b>Parágrafo. Como consecuencia de tratamiento alternativo y del principio de sanción efectiva, la privación transformadora y efectiva de la libertad no podrá ser objeto de</b></p>	<p>Con el objeto de garantizar sanciones efectivas y proporcionadas y considerando el carácter transformador del este tratamiento alternativo, se aclara que no proceden beneficios penales o penitenciario diferentes a los señalados de forma especial en este régimen.</p>
--	--	---

	<p><u>preacuerdos o negociaciones, subrogados, suspensión condicional de la ejecución de la pena, libertad condicional, prisión domiciliaria o cualquier otro beneficio de carácter penal o penitencio y por tanto deberá cumplirse en el CERTS en su totalidad.</u></p> <p><u>Solo se podrá reconocer una reducción de hasta la mitad de la pena imponible en caso de que el indiciado acepte los cargos antes de la audiencia preparatoria y de hasta una tercera parte si la aceptación se produce antes de la audiencia concentrada de juzgamiento.</u></p>	
<p><b>Artículo 21°.</b> Adiciónese un artículo 585 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 585. AUDIENCIA PRELIMINAR RESTAURATIVA.</b> Una vez recibida la respectiva querrela o en los casos en los que se deba adelantar la investigación de oficio, el fiscal, el acusador público o el acusador privado citarán por el medio más eficaz posible al presunto contraventor, para realizar una audiencia preliminar restaurativa, informándole para el efecto el lugar, la fecha y la hora fijada para su realización, así mismo informará de esta a la víctima.</p> <p>En la audiencia preliminar restaurativa el titular de la acción contravencional deberá buscar mecanismos de mediación y conciliación a efecto de que las partes puedan llegar a una solución restaurativa de acuerdo con lo establecido en la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 21°.</b> Adiciónese un artículo 585 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 585. AUDIENCIA PRELIMINAR RESTAURATIVA.</b> Una vez recibida la respectiva querrela o en los casos en los que se deba adelantar la investigación de oficio, el fiscal, el acusador público o el acusador privado citarán por el medio más eficaz posible, <b>dentro de término máximo de quince (15) días</b>, al presunto contraventor, para realizar una audiencia preliminar restaurativa, informándole para el efecto el lugar, la fecha y la hora fijada para su realización, así mismo informará de esta a la víctima.</p> <p>En la audiencia preliminar restaurativa el titular de la acción contravencional deberá buscar mecanismos de mediación y conciliación a efecto de que las partes puedan llegar a una solución restaurativa de acuerdo con lo establecido en la presente ley.</p>	<p>La presente modificación tiene como objeto garantizar el derecho de la víctima de no concurrir a una solución restaurativa, garantizando que el procedimiento resuelva más ágil. Así mismo se incluye en término perentorio para su realización.</p>

<p>En caso de que sea posible pactar dicha solución restaurativa el fiscal, el acusador público o el acusador privado elevará un acta donde conste el cumplimiento de los requisitos establecidos en este capítulo y deberá ponerlo a consideración del Juez Municipal de Conocimiento de Contravenciones quien mediante decisión motivada procederá a determinar las medidas transformadoras que deberá cumplir el contraventor, así como realizará el seguimiento al cumplimiento de estas.</p>	<p>En caso de que sea posible pactar dicha solución restaurativa el fiscal, el acusador público o el acusador privado elevará un acta donde conste el cumplimiento de los requisitos establecidos en este capítulo y deberá ponerlo a consideración del Juez Municipal de Conocimiento de Contravenciones quien mediante decisión motivada procederá a determinar las medidas transformadoras que deberá cumplir el contraventor, así como realizará el seguimiento al cumplimiento de estas.</p> <p><b>Parágrafo. En ningún caso la víctima será obligada a concurrir a esta audiencia y si lo desea podrá manifestar por escrito su deseo de que el caso no se adelante por medio de un mecanismo restaurador, por lo que deberá decretarse con fracaso esta audiencia y proceder inmediatamente con la presentación del escrito de acusación de que trata el artículo siguiente.</b></p>	
<p><b>Artículo 26. VIGENCIA.</b> La presente ley entrará en vigencia a partir del año siguiente a la fecha de su promulgación, salvo el artículo 8 de esta ley que entrará a regir desde la promulgación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura adelantar las actividades administrativas necesarias para organizar los Jueces Penales Municipal con función de Conocimiento de Contravenciones.</p>	<p><b>Artículo 26. VIGENCIA.</b> La presente ley entrará en vigencia a partir del año siguiente a la fecha de su promulgación, salvo el artículo 8 de esta ley que entrará a regir desde la promulgación.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura adelantar las actividades administrativas necesarias para crear y organizar los Jueces Penales Municipal con función <b>concurrente o exclusiva</b> de Conocimiento de Contravenciones de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el gobierno nacional.</p>	<p>Se establecen las disposiciones instrumentales necesarias para garantizar de que sea posible que dentro del año de vacancia legislativa de esta ley, el Gobierno Nacional cuente con las herramientas para garantizar el funcionamiento de los CERTS.</p>

<p><u>Parágrafo 2. Autorícese al Gobierno Nacional para que, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, adelante las gestiones necesarias para garantizar la creación, adecuación y puesta en funcionamiento de los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana dentro del término establecido en este artículo.</u></p> <p><u>Parágrafo 3. Corresponde a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, establecer pliegos tipos de condiciones para la construcción de los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS) de manera diferencial de acuerdo con las categorías de distritos y municipios y de forma coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho.</u></p>	
---	--

**VI. CONFLICTO DE INTERÉS.**

Según lo establecido en el Artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica el Artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Senadores, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos e interponer sus impedimentos.

**VII. PROPOSICIÓN.**

Con base en las anteriores consideraciones, se propone a la Honorable Comisión Primera del Senado dar primer debate al Proyecto de Ley No. 361 de 2022 Senado "Por el cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana" de conformidad con las modificaciones introducidas por el pliego de modificaciones propuesto al texto original del proyecto de ley en estudio.

De los honorables congresistas;

  
**GERMÁN VARÓN COTRINO**  
 Senador de la República  
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO CON PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 361 DE 2022**

**PROYECTO DE LEY No. 361 DE 2022**

*"Por la cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana."*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** Adiciónese un libro IX a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal" que constará de los títulos, capítulos y artículos que se señalan a continuación:

**LIBRO IX  
DEL TRATAMIENTO PENAL ALTERNATIVO**

**TÍTULO I  
DEL RÉGIMEN ALTERNATIVO**

**Capítulo I  
Disposiciones generales**

**Artículo 2º.** Adiciónese un artículo 565 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:

**Artículo 565. OBJETO.** El presente título persigue la intervención preventiva y transformadora frente a conductas que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana y cuya trascendencia en la lesión o puesta en riesgo de bienes jurídicamente protegidos requiere un tratamiento diferenciado o especial, enfocado principalmente en evitar o detener el proceso de escalamiento criminal a través de la implementación de un régimen alternativo que de forma progresiva y ascendente responda a los diversos grados de intensidad de las conductas criminales, adoptando para el efecto diversas medidas de justicia restaurativa, transformadora y retributiva.

Así mismo, se establece también un procedimiento ágil y expedito, que permita la imposición oportuna de medidas de contenido transformador y sanciones efectivas, que garanticen a la ciudadanía condiciones reales de seguridad y convivencia pacífica.

**Artículo 3.** Adiciónese un artículo 566 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:

**Artículo 566. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** El régimen de alternatividad penal previsto en este título se aplicará exclusivamente a las personas que hayan incurrido en las conductas descritas en el artículo 568, siempre y cuando sea la primera vez que cometen una conducta punible o cuando menos haya transcurrido un término superior a cinco años (5) entre la comisión de la nueva conducta y la concesión de la libertad por cumplimiento de una pena o una sanción de privación transformadora y efectiva de la libertad.

Las personas que no se encuentren cobijadas por el ámbito de aplicación establecido en este artículo se les deberá aplicar el régimen penal ordinario.

**Artículo 4.** Adiciónese un artículo 567 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:

**Artículo 567.** Son principios del régimen de alternatividad penal:

**Principio de justicia restaurativa.** La justicia restaurativa es una forma alternativa de abordar la criminalidad centrada en la reparación de la relación entre víctima, victimario y sociedad, a través de la utilización de mecanismos dialógicos de conciliación y mediación que promuevan la reparación integral de los daños causados.

**Principio de justicia transformadora.** Las medidas de contenido transformador entienden que el derecho no es simplemente un conjunto de mecanismos para castigar conductas o reparar daños, sino que también puede ser una oportunidad que, en el marco del Estado Social de Derecho, permita promover la transformación individual de los condenados mediante el otorgamiento de diversas herramientas educativas y sociales que les permitan desarrollar sus capacidades, evitando con ello la reincidencia en conductas delictivas.

**Principio de justicia retributiva efectiva.** La justicia retributiva efectiva considera que, para garantizar la convivencia, la seguridad y el cumplimiento del principio de prevención general negativa, no debe abusarse del efecto simbólico del derecho a través del aumento de penas sino principalmente deben garantizarse condiciones diligentes y oportunas de persecución, enjuiciamiento y sanción real de las conductas punibles cometidas.



<p><b>Artículo 5.</b> Adiciónese un artículo 568 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 568. CONTRAVENCIONES PENALES.</b> De acuerdo con el ámbito de aplicación de la presente norma, se aplicará el tratamiento penal alternativo incluido en este título únicamente a los tipos penales señalados a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lesiones personales con incapacidad para trabajar o enfermedad inferior a treinta (30) días contempladas en el artículo 112 de la Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal".</li> <li>2. Lesiones personales con incapacidad para trabajar o enfermedad superior a treinta (30) días y hasta noventa (90) días, contempladas en el artículo 112 de la Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal".</li> <li>3. Hurto establecido en el artículo 239 de la Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal", en cuantía que no exceda de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</li> <li>5. Hurto calificado por las causales 1, 2, 3 y 4 del artículo 240 de la Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal", en cuantía que no exceda los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</li> <li>6. Hurto calificado sobre medio motorizado, sus partes esenciales o mercancías o combustibles que se lleve en ellos, de que trata el inciso 8º del artículo 240 de la Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal", siempre y cuando la cuantía no supere los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</li> <li>7. Hurto agravado por las causales 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10 y 11 del artículo 241 de la Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal", en cuantía que no exceda los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</li> <li>8. Estafa de que trata el artículo 246 de la Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal", siempre que la conducta no supere los diez (10) salarios mínimos legales vigentes.</li> </ol> <p><b>Artículo 6.</b> Adiciónese un artículo 569 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 569. NECESIDAD Y JUSTICIA RESTAURATIVA.</b> En la aplicación del presente título se preferirán los mecanismos restaurativos y transformadores, en este sentido los procedimientos para la imposición de medidas contravencionales deberán buscar que en todo proceso la víctima y el posible contraventor puedan participar activamente en una resolución restaurativa de conflicto.</p> <p>Una solución restaurativa deberá contener como mínimo actuaciones de acuerdo con las cuales el posible contraventor acepte su responsabilidad en la</p>	<p>conducta, aporte materialmente en la reintegración de los derechos conculcados de la víctima y también se comprometa a aportar en la reparación general a la sociedad a través de mecanismos de contenido transformador.</p> <p>Cuando se logre una solución restaurativa no será necesaria la imposición de medidas privativas de la libertad al contraventor quien quedará bajo libertad provisional sometida a prueba, sin embargo, deberán imponerse medidas de contenido transformador tanto a favor de la propia resocialización del contraventor como a favor de la sociedad mediante el trabajo social, participación en programa de contenido social reparador o programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones, según proceda en cada caso.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Adiciónese un artículo 570 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 570. SUSPENSIÓN PROVISIONAL A PRUEBA.</b> Cuando se haya logrado una solución restaurativa el infractor quedará sometido a suspensión provisional a prueba por el término de cinco (5) años. En caso de que el contraventor reincida en alguna de las conductas descritas en el artículo 568 de este código deberá levantarse la libertad provisional y aplicarse de manera automática e inmediata la sanción de privación transformadora y efectiva de la libertad.</p> <p>En caso de que la conducta cometida en el periodo de suspensión provisional a prueba no sea objeto de tratamiento alternativo, deberá aplicarse el régimen penal ordinario.</p> <p>También deberá levantarse la libertad provisional y aplicarse de manera automática e inmediata la sanción de privación transformadora y efectiva de la libertad en los casos en los cuales el contraventor incumpla de forma grave las medidas de contenido transformador impuestas.</p> <p><b>Artículo 8.</b> Adiciónese un artículo 571 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 571. CENTROS DE RETENCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y LA SEGURIDAD CIUDADANA.</b> Autorícese a los distritos y municipios la creación de Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS) que estarán financiados como mínimo en un 80% de su construcción, adecuación, dotación y operación por parte del Gobierno Nacional.</p>
<p>Los centros de retención para la transformación social y la seguridad ciudadana serán establecidos en el lugar que determina la respectiva alcaldía municipal o distrital y estarán bajo la dirección del cada ente territorial, en ellos se cumplirá la privación transformadora y efectiva de la libertad y se deberán garantizar que en ellos se puedan realizar medidas de contenido transformador.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> Autorícese al Gobierno Nacional y a los entes territoriales a adecuar los establecimientos carcelarios o penitenciarios que existan para convertirlos en Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS).</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> La construcción y localización de centros de retención para la transformación social y la seguridad ciudadana, así como para cualquier otro equipamiento necesario para la seguridad y convivencia, constituye un determinante de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y por lo tanto el respectivo alcalde distrital o municipal podrá establecer su construcción en el lugar que para el efecto determine.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo II.</b> <b>De las medidas con contenido transformador.</b></p> <p><b>Artículo 9º.</b> Adiciónese un artículo 572 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 572. MEDIDAS DE CONTENIDO TRANSFORMADOR.</b> Las medidas de contenido transformador tienen por objeto promover transformaciones individuales y sociales que permitan garantizar la convivencia y la seguridad ciudadana dentro del marco del Estado Social de Derecho. Las medidas con contenido transformador son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A) Participación obligatoria en programas de instrucción en artes, oficios o educación formal.</li> <li>B) Participación obligatoria en programas de contenido social reparador.</li> <li>C) Participación obligatoria en programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones.</li> <li>D) Trabajo social no remunerado.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> Corresponde a la autoridad que deba imponer la medida de contenido transformador determinar, de acuerdo con la gravedad e impacto de la conducta contravencional, la idoneidad de la medida o medidas de contenido transformador a imponer.</p>	<p><b>Parágrafo 2.</b> Las medidas de contenido transformador podrán ser concurrentes entre ellas. Estas medidas serán de obligatorio cumplimiento y deberán llevarse a cabo en instituciones públicas o privadas, así como en los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS) cuando así corresponda.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, reglamentará el marco general bajo el cual se desarrollarán las medidas de contenido transformador no privativas de la libertad señaladas en los literales A, B, C y D del presente artículo. También tendrán competencia los alcaldes municipales y distritales para reglamentar, de acuerdo con las características y circunstancias propias de cada ente territorial, el contenido y la forma en que se desarrollarán estas medidas de contenido transformador.</p> <p><b>Artículo 10º.</b> Adiciónese un artículo 573 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 573. PARTICIPACIÓN OBLIGATORIA EN PROGRAMAS DE INSTRUCCIÓN EN ARTES, OFICIOS O EDUCACIÓN FORMAL.</b> La participación obligatoria en programas de instrucción en artes, oficios o educación formal se podrá llevar a cabo en instituciones públicas o privadas, así como también dentro de los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS) para las personas que se encuentren con medida efectiva de privación de la libertad.</p> <p>Los distritos y municipios deberán crear programas de instrucción en artes, oficios o educación formal que doten a los contraventores de habilidades y conocimientos que les permitan desarrollar su proyecto de vida en la legalidad. Corresponde al Gobierno Nacional concurrir en el apoyo y financiación de estos programas a través del Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).</p> <p><b>Artículo 11º.</b> Adiciónese un artículo 574 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 574. PARTICIPACIÓN OBLIGATORIA EN PROGRAMA CON CONTENIDO SOCIAL REPARADOR.</b> La participación obligatoria en programas con contenido social reparador deberá tener un término de duración no inferior a seis (6) meses y no mayor a dos (2) años, se prestará exclusivamente en instituciones públicas y tendrá como finalidad la realización de actividades con contenido reparador para la comunidad.</p>



Estos programas se ejecutarán preferencialmente los sábados, domingos o festivos y deberán consistir en actividades que tengan un impacto favorable en la comunidad.

Corresponde a los entes territoriales organizar y reglamentar los programas con contenido social reparador.

**Artículo 12°.** Adiciónese un artículo 575 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:

**Artículo 575. PARTICIPACIÓN OBLIGATORIA EN PROGRAMA DE TRATAMIENTO Y REHABILITACIÓN DE ADICCIONES.** La participación obligatoria en programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones podrá realizarse dentro de los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS) o como un programa externo en los casos de libertad a prueba de contravention por solución restaurativa.

La participación obligatoria en programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones deberá imponerse siempre que se encuentre demostrados que el contraventor padece de adicción de drogas estupefacientes o sicotrópicas, o que la conducta contravencional fue cometida bajo el influjo de drogas estupefacientes o psicotrópicas.

**Parágrafo.** Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social reglamentar dentro los cuatro (4) meses siguientes a la expedición de la presente ley y de acuerdo con el soporte científico correspondiente, las condiciones y el término de duración de los programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones, los cuales deberá revisar periódicamente.

**Artículo 13°.** Adiciónese un artículo 576 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:

**Artículo 576. TRABAJO SOCIAL NO REMUNERADO.** El trabajo social no remunerado se llevará a cabo en instituciones públicas o privadas que cumplan una función social y podrá implicar la participación en campañas a favor de los derechos de las víctimas. Este trabajo se llevará a cabo, en lo posible, teniendo en cuenta la profesión, arte u oficio que desempeñe el contraventor.

La ejecución del trabajo social no remunerado se ceñirá a las siguientes condiciones:

1. Su duración máxima no podrá exceder de ocho (8) horas diarias y cuarenta (40) horas semanales.
2. Su duración total será de mínimo (8) semanas y máximo veinticuatro (24) semanas.
3. La prestación no será remunerada, pero el trabajador tendrá derecho a una (1) hora de descanso por día y deberá cubrirse los pagos en salud y riesgos laborales.

### **Capítulo III. De las sanciones transformadoras y de las privaciones efectivas de la libertad.**

**Artículo 14°.** Adiciónese un artículo 577 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:

**Artículo 577. SANCIONES EFECTIVAS.** Serán sanciones efectivas la multa y la privación transformadora y efectiva de la libertad.

**Artículo 15°.** Adiciónese un artículo 578 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:

**Artículo 578. SANCIÓN DE MULTA.** La pena de multa constituye en pago que hace en dinero el contraventor a la respectiva entidad territorial.

**Parágrafo 1.** La autoridad competente podrá establecer plazos razonables, de acuerdo con la capacidad de pago del infractor, para que este realice el pago de la multa. Los plazos para el pago de la multa no podrán superar los veinticuatro (24) meses.

**Parágrafo 2.** En cualquier momento que la autoridad encuentre demostrado que el contraventor está en incapacidad de pagar la multa, este deberá conmutarla por trabajo social no remunerado en proporción de dos (2) semanas de trabajo social no remunerado por cada salario mínimo legal mensual vigente que adeude el contraventor.

**Parágrafo 3.** Los dineros recaudados por conceptos de multas serán recaudados por el respectivo ente territorial quien los podrá apropiar de manera exclusiva para la implementación y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.

**Artículo 16°.** Adiciónese un artículo 579 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:

**Artículo 579. PRIVACIÓN TRANSFORMADORA Y EFECTIVA DE LA LIBERTAD.** La privación transformadora y efectiva de la libertad se cumplirá en los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS).

Para garantizar el cumplimiento efectivo de las sanciones no se podrán aplicar beneficios penitenciarios para efectos de la reducción de la privación transformadora y efectiva de la libertad.

**Artículo 17°.** Adiciónese un artículo 580 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:

**Artículo 580. PRIVACIÓN TRANSFORMADORA Y EFECTIVA DE LA LIBERTAD POR INCUMPLIMIENTO DE MULTAS O MEDIDAS CON CONTENIDO TRANSFORMADOR.** El incumplimiento del pago de las multas o de su conmutación, así como el incumplimiento de las medidas con contenido transformador dará lugar inmediato a la privación transformadora y efectiva de la libertad.

Corresponde a las autoridades encargadas de la ejecución de las medidas con contenido reparador, revisar que el contraventor esté dando estricto cumplimiento a la medida o medidas impuestas y así lo certificará ante el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. También deberá informar de manera inmediata a esta autoridad judicial cualquier incumplimiento de la medida.

**Artículo 18°.** Adiciónese un artículo 581 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:

**Artículo 581. DOSIMETRÍA ALTERNATIVA, EFECTIVA Y TRANSFORMADORA.** Con el objeto de garantizar el cumplimiento efectivo de las sanciones, la dosimetría de la multa y de la privación transformadora y efectiva de la libertad que se pueden imponer con arreglo a este tratamiento alternativo, deberá realizarse tomando como base las penas establecidas para las respectivas conductas descritas en la parte especial del Código Penal, disminuidos en la mitad del máximo y en la mitad del mínimo.

Para los demás efectos de individualización de la sanción se aplicarán los criterios generales de dosimetría penal establecidos en la Ley 599 de 2000.

**Parágrafo.** Como consecuencia de tratamiento alternativo y del principio de sanción efectiva, la privación transformadora y efectiva de la libertad no podrá ser objeto de preacuerdos o negociaciones, subrogados, suspensión condicional de la ejecución de la pena, libertad condicional, prisión domiciliaria o cualquier otro beneficio de carácter penal o penitencio y por tanto deberá cumplirse en el CERTS en su totalidad.

Solo se podrá reconocer una reducción de hasta la mitad de la pena imponible en caso de que el indiciado acepte los cargos antes de la audiencia preparatoria y de hasta una tercera parte si la aceptación se produce antes de la audiencia concentrada de juzgamiento.

### **TÍTULO II DISPOSICIONES PROCESALES. Capítulo primero Procedimiento contravencional efectivo.**

**Artículo 19°.** Adiciónese un artículo 582 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:

**Artículo 582. PROCEDIMIENTO CONTRAVENCIONAL EFECTIVO.** El enjuiciamiento de las conductas contravencionales establecidas en el presente título se realizará de acuerdo con las reglas del procedimiento contravencional efectivo que se señalan a continuación.

**Artículo 20°.** Adiciónese un artículo 583 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:

**Artículo 583. QUERELLA Y OFICIOSIDAD.** La iniciación del proceso contravencional de que trata la presente ley requerirá querrela de parte frente a las conductas que así lo establezca el artículo 74 de la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", salvo cuando se trate de la captura en flagrancia, en cuyo caso el proceso será iniciado de oficio.

La investigación de oficio frente a una conducta que requiera querrela no impide aplicar, cuando la decisión se considere necesaria, los efectos propios de la querrela, entre ellos el desistimiento y la conciliación.

**Artículo 21°.** Adiciónese un artículo 584 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:

<p><b>Artículo 584. TITULARIDAD DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.</b> De acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 250 de la Constitución Política de 1991, la acción penal frente a las conductas establecidas en la presente ley podrá ser ejercida por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Fiscalía General de la Nación.</li> <li>2. El acusador público: Que podrá ser un servidor público o un contratista adscrito a la respectiva alcaldía municipal o distrital.</li> <li>3. El acusador privado: De acuerdo con lo establecido en la Ley 1826 de 2017.</li> </ol> <p>Para el ejercicio del acusador público o del acusador privado frente a la acción contravencional deberán seguirse las mismas reglas de la conversión de la acción penal de que trata la Ley 1826 de 2017. En el caso del acusador público, si la Fiscalía General de la Nación no se pronuncia sobre la solicitud de conversión de la acción contravencional dentro del término de los quince (15) días hábiles después de efectuada la respectiva petición, se entenderá para todos los efectos que la conversión ha sido concedida y podrá asumirla inmediatamente el acusador público designado para el efecto por el ente territorial.</p> <p><b>Artículo 22º.</b> Adiciónese un artículo 585 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 585. AUDIENCIA PRELIMINAR RESTAURATIVA.</b> Una vez recibida la respectiva querrela o en los casos en los que se deba adelantar la investigación de oficio, el fiscal, el acusador público o el acusador privado citarán por el medio más eficaz posible, dentro de término máximo de quince (15) días, al presunto contraventor, para realizar una audiencia preliminar restaurativa, informándole para el efecto el lugar, la fecha y la hora fijada para su realización, así mismo informará de esta a la víctima.</p> <p>En la audiencia preliminar restaurativa el titular de la acción contravencional deberá buscar mecanismos de mediación y conciliación a efecto de que las partes puedan llegar a una solución restaurativa de acuerdo con lo establecido en la presente ley.</p> <p>En caso de que sea posible pactar dicha solución restaurativa el fiscal, el acusador público o el acusador privado elevará un acta donde conste el cumplimiento de los requisitos establecidos en este capítulo y deberá ponerlo a consideración del Juez Municipal de Conocimiento de Contravenciones quien mediante decisión motivada procederá a determinar las medidas</p>	<p>transformadoras que deberá cumplir el contraventor, así como realizará el seguimiento al cumplimiento de estas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En ningún caso la víctima será obligada a concurrir a esta audiencia y si lo desea podrá manifestar por escrito su deseo de que el caso no se adelante por medio de un mecanismo restaurador, por lo que deberá decretarse con fracasada esta audiencia y proceder inmediatamente con la presentación del escrito de acusación de que trata el artículo siguiente.</p> <p><b>Artículo 23º.</b> Adiciónese un artículo 586 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 586. AUDIENCIA PREPARATORIA.</b> En los casos en los cuales no sea posible llegar a una solución restaurativa, el titular de la acción contravencional presentará escrito de acusación ante el Juez Penal Municipal de Conocimiento de Contravenciones a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la realización de la audiencia preliminar restaurativa.</p> <p>En los casos de flagrancia la audiencia preparatoria deberá realizarse en un término no mayor a un (1) mes siguiente a la realización de la audiencia preliminar restaurativa.</p> <p>El escrito de acusación deberá contener como mínimo la individualización concreta del o los acusados, una relación clara y sucinta de los hechos relevantes, la tipificación de la conducta contravencional y el descubrimiento de las pruebas que serán usadas en la audiencia concentrada de juicio.</p> <p>Una vez recibido el escrito de acusación por el Juez Penal Municipal con función de Conocimiento de Contravenciones este lo trasladará al presunto contraventor y a su abogado de confianza por el término de quince (15) días hábiles. En caso de que este no tenga abogado de confianza se le deberá asignar un abogado de oficio.</p> <p>Trascurrido el término señalado en el inciso anterior el Juez Penal Municipal con función de Conocimiento de Contravenciones citará a audiencia preparatoria en un término no mayor a treinta (30) días. En dicha audiencia las partes de forma oral presentarán posibles causales de incompetencia, impedimentos, recusaciones o nulidades procesales. Una vez resueltos, el juez dará la palabra al titular de la acción penal para que proceda de forma sucinta a precisar los hechos contravencionales y las posibles consecuencias jurídicas que de estos se desprendan, así como procederá a exhibir las pruebas que pretende usar en contra del presunto contraventor o las que ha solicitado sean practicadas.</p>
<p>Posteriormente, el juez dará la palabra al presunto contraventor y a su abogado para que realicen las manifestaciones que consideren pertinentes. En este estado el presunto contraventor podrá allanarse a los cargos de la acusación para lo cual podrá recibir una reducción de hasta la tercera parte de la medida de privación transformadora y efectiva de la libertad a que haya lugar.</p> <p>En caso de que el presunto contraventor no acepte los cargos, su abogado procederá a pedir o presentar las pruebas que pretenda hacer valer en la audiencia concentrada de juicio.</p> <p>Una vez concluida la intervención de la defensa, el Juez declarará oficialmente acusado al presunto contraventor y procederá a decretar las pruebas que le han sido presentadas y solicitadas, conforme las reglas probatorias establecidas en la Ley 600 de 2000 y de acuerdo con el principio de permanencia de la prueba. Al finalizar la audiencia el Juez procederá a fijar fecha para la audiencia concentrada de juzgamiento, la cual se realizará dentro del término máximo de los quince (15) días hábiles siguientes.</p> <p><b>Artículo 24º.</b> Adiciónese un artículo 587 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 587. AUDIENCIA CONCENTRADA DE JUZGAMIENTO.</b> El juez procederá a verificar la asistencia de las partes y procederá a practicar las pruebas decretadas, primero lo hará con las pruebas aportadas y solicitadas por el fiscal, acusador público o acusador privado, y luego con las aportadas y solicitadas por el acusado. En todo caso, se garantizará durante la audiencia el derecho de las partes de controvertir oralmente las pruebas aportadas.</p> <p>Una vez finalizada la práctica de las pruebas, el juez dará el uso de la palabra a las partes para que expongan de manera oral los argumentos conclusivos, luego de lo cual decretará la conclusión del debate.</p> <p>Una vez concluido el debate el juez deberá pronunciar el sentido de fallo, para lo cual podrá decretar un receso de hasta un (1) día.</p> <p>Dentro de los cinco (5) días siguientes a la terminación de la audiencia concentrada de juzgamiento el juez notificará el fallo debidamente motivado. El fallo podrá ser apelado ante el superior, por escrito en el cual se precisen los motivos de inconformidad, documento que deberá ser presentado al juez de primera instancia dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del fallo.</p>	<p><b>Artículo 25º.</b> Adiciónese un artículo 588 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 588. APELACIÓN.</b> El juez de primera instancia en caso de conceder el recurso de apelación lo remitirá a su superior con el expediente, una vez recibido por el superior este dará traslado a las demás partes e intervinientes para que se pronuncien dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su traslado. Una vez vencido este término, el juez de segunda instancia proferirá fallo motivado por escrito en el término máximo de veinte (20) días hábiles siguientes.</p> <p>El fallo de segunda instancia será notificado personalmente a las partes y remitido al juez de primera instancia para que este disponga las medidas necesarias para su inmediato cumplimiento y ejecución.</p> <p><b>Artículo 26º.</b> Adiciónese un artículo 589 a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 588. PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD.</b> Las personas que, al momento de la entrada en vigencia del régimen establecido en el presente título, estén cumpliendo penas únicamente por las conductas del ámbito de aplicación del régimen de alternatividad penal y que no hubieren tenido antecedentes en los cinco (5) años anteriores a la comisión de la conducta penal por la que estén cumpliendo actualmente condena, podrán acogerse al presente régimen de contravenciones de acuerdo con las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quienes no hayan cumplido las dos terceras partes de la pena impuesta podrán solicitar la conversión de su sanción a privación transformadora de la libertad por el término de un año o lo que le falte por cumplir si es inferior.</li> <li>2. Quienes hayan cumplido más de las dos terceras partes de la pena impuesta podrán solicitar la sustitución por una de las medidas no privativas de la libertad con contenido transformador.</li> </ol> <p><b>Artículo 27. VIGENCIA.</b> La presente ley entrará en vigencia a partir del año siguiente a la fecha de su promulgación, salvo el artículo 8 de esta ley que entrará a regir desde la promulgación.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura adelantar las actividades administrativas necesarias para crear y organizar los Jueces Penales Municipal con función concurrente o exclusiva de Conocimiento de Contravenciones de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el gobierno nacional.</p>

**Parágrafo 2.** Autorícese al Gobierno Nacional para que, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, adelante las gestiones necesarias para garantizar la creación, adecuación y puesta en funcionamiento de los Centro de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS) dentro del término establecido en este artículo.

**Parágrafo 3.** Corresponde a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, establecer pliegos tipos de condiciones para la construcción de los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS) de manera diferencial de acuerdo con las categorías de distritos y municipios y de forma coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho.

De los honorables congresistas;



**GERMÁN VARÓN COTRINO**  
Senador de la República  
Ponente