



# 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 - Nº 1600

Bogotá, D. C., martes, 6 de diciembre de 2022

EDICIÓN DE 39 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2022 CÁMARA

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

##### I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El presente proyecto pretende crear un nuevo régimen de tratamiento penal alternativo con sanciones efectivas que contribuya en la seguridad y la convivencia social a partir de la implementación de un sistema diferenciado para las contravenciones penales –determinadas de acuerdo con el bien jurídico que tutelan, la menor lesividad que producen y la oportunidad de comisión de la conducta– las cuales pueden ser objeto de diversos mecanismos de justicia restaurativa y transformadora que le impriman un giro a la ineficaz política criminal punitivista, especialmente frente a aquellos delitos que como el hurto o la estafa en cuantía menor a diez (10) salarios mínimos, o algunos tipos de lesiones personales, entre otros; se encuentran actualmente con un altísimo índice de impunidad.

De este modo, este tratamiento alternativo se compone de:

1. JUSTICIA RESTAURATIVA PARA LA VÍCTIMA Y LA SOCIEDAD. Con el objeto de garantizar justicia restaurativa, el proyecto desarrolla mecanismos de justicia restaurativa que permitan que el victimario proceda a reparar a su víctima y a la sociedad a través de la imposición de medias como el trabajo social no remunerado.
2. 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.

3. PROCEDIMIENTO EXPEDITO. Se propone un procedimiento rápido y eficiente que cuenta autoridades judiciales propias cuya duración no deberá ser superior a cinco (5) meses o cuatro (4) meses en casos de flagrancia.
4. MECANISMOS TRANSFORMADORES PARA LOS CONTRAVENTORES. 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.

##### II. TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 108 de 2022 Cámara, fue radicado en Cámara de Representantes el 3 de agosto de 2022, teniendo como coautores a las honorables Senadoras: *Angélica Lisbeth Lozano Correa, Nadia Georgette Blel Scaff, Ana Carolina*

*Espitia Jerez* y a los honorables Representantes: *Olga Lucía Velásquez Nieto, Juan Carlos García Gómez, Juan Sebastián Gómez González, Luvi Katherine Miranda Peña y Carolina Giraldo Botero.*

Este proyecto fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 963 del 25 de agosto de 2022 y repartido por competencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El día 24 de octubre la Comisión Primera de la Cámara de Representantes adelantó audiencia pública en la ciudad de Manizales sobre la presente iniciativa.

### III. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Para sustentar el proyecto de ley, se traen 4 argumentos principales: por un lado, permite que haya sanciones efectivas contra una larga lista de delitos que no están siendo judicializados y respecto de los cuales, hay una amplia sensación de impunidad. En segundo lugar, la necesidad de superar el paradigma carcelario, reducir el hacinamiento y contar con una política criminal coherente. En tercer lugar, los beneficios de aplicar justicia restaurativa y mecanismos de restauración para la víctima. Y, finalmente, la disminución de la reincidencia y el escalamiento del delito a través de medidas transformadoras y no con el uso del punitivismo.

#### 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 algunos de los delitos de los que trata el proyecto de ley.

##### 1.1. Delito de hurto<sup>1</sup>

De acuerdo con información de la Fiscalía General de la Nación publicada por la Corporación Excelencia en la Justicia<sup>2</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.

<sup>1</sup> Los datos consultados no permiten diferenciar por el monto de lo hurtado.

<sup>2</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>

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 querellables o terminaron anticipadamente.

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>3</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.



**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.

<sup>3</sup> La información consultada no permite discriminar por el valor de la estafa.

Por etapa procesal (a la fecha de corte/consulta)		
<i>Etapa</i>		
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)		
<i>Etapa</i>		
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)		
<i>Etapa</i>		
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>4</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.



**Gráfico 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).

Por etapa procesal (a la fecha de corte/consulta)		
<i>Etapa</i>		
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.

Por etapa procesal (a la fecha de corte/consulta)		
<i>Etapa</i>		
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.

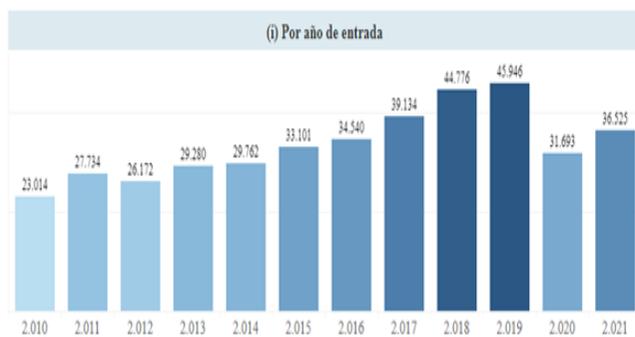
<sup>4</sup> No se cuenta con información diferenciada por la gravedad de las lesiones (número de días de incapacidad).

Por etapa procesal (a la fecha de corte/consulta)		
Etapa		
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.

### 1.4. Delitos de injuria y calumnia

Dentro del total de denuncias reportadas a nivel nacional entre 2010 y 2021, el 2.89% (401.677) son por los delitos de injuria y calumnia.



**Gráfica.** Denuncias por delitos de injuria y calumnia 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: Injuria y calumnia.

De las 401.677 denuncias por los delitos de injuria y calumnia en el periodo reportado, 0.06% se encuentran en etapa de ejecución de penas, y 0.28% en etapa de juicio.

(iv) Por etapa procesal a la fecha de corte/consulta		
Etapa		
QUERELLABLE	339.253	84,46%
INDAGACIÓN	60.849	15,15%
JUICIO	1.132	0,28%
EJECUCIÓN DE PENAS	221	0,06%
INVESTIGACIÓN	221	0,06%
TERMINACIÓN ANTICIPADA	1	0,00%
<b>Total general</b>	<b>401.677</b>	<b>100,00%</b>

**Tabla.** Total, casos injuria y calumnia 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: injuria y calumnia.

En el año 2021, hubo 36.525 denuncias por estos delitos, sin ningún proceso en ejecución de penas y 53 (0.15%) en etapa de juicio.

(iv) Por etapa procesal a la fecha de corte/consulta		
Etapa		
QUERELLABLE	33.567	91,90%
INDAGACIÓN	2.902	7,95%
JUICIO	53	0,15%
INVESTIGACIÓN	3	0,01%
<b>Total general</b>	<b>36.525</b>	<b>100,00%</b>

**Tabla.** Total, casos injuria y calumnia 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: injuria y calumnia, 2021.

Así las cosas, se evidencia que en las 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 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 tercer 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 última 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. Descarcelación, reducción del hacinamiento y política criminal coherente

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.

Así las cosas, el proyecto de ley busca bajar estos índices y reducir el número de personas encarceladas. Esto último es realmente importante, dado que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>5</sup>, sistema regional al que pertenece Colombia, identificó que existen condiciones deplorables en los centros de reclusión, como lo son la superpoblación, el 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.

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. En ellos, se plantea que hay violaciones masivas a los Derechos Humanos que son responsabilidad de varias instancias estatales.

Según los datos suministrados por el Inpec, se observa que en los centros de detención transitoria, la cárcel distrital de Bogotá y otros establecimientos penitenciarios, las cárceles están superpobladas y, por tanto, los derechos de estas personas están siendo vulnerados. A continuación, se desglosarán por centro las cifras de detención y el delito cometido:

- **Uri y Estaciones.** Actualmente, para la retención transitoria (prevista para privación máxima de 36 horas) se cuenta con una capacidad de 1 Unidades de Reacción Inmediata de la FGN (Puente Aranda) y 20 Estaciones de Policía, para un total de 1.237 cupos que a corte de 8 de noviembre de 2022 cuenta con 3.223 personas privadas de la libertad, esto es, una sobrepoblación de 1.986 personas que corresponde a un 160.55% de hacinamiento y están distribuidos así: 352 condenados, 2.830 sindicados, 41 con medida de detención domiciliaria (privados de la libertad en espera de hacer efectiva la medida domiciliaria).

Lugar	Capacidad	Población	Hacinamiento	Situación jurídica
1 URI	1.237	3.223	160,55%	352 condenados
20 Estaciones de Policía				2.830 sindicados
				41 domiciliaria
				(privados de la libertad en espera de hacer efectiva la medida domiciliaria)

<sup>5</sup> CIDH. Informe sobre los derechos de las personas privadas de la libertad en las Américas. Organización de Estados Americanos. 2011.

- **Cárcel Distrital.** Se cuenta con una Cárcel Distrital-sindicados, con una capacidad de 1.028 cupos. A corte del 9 de noviembre de 2022 hay una ocupación de 1.048 distribuidos así:

Lugar	Capacidad	Población	Hacinamiento	Situación jurídica
Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres (mixto)	1.028	1.048	1.94%	188 Condenados
				851 Sindicados
				9 Arrestos

- **Centro Especial de Reclusión (CER).** Cuenta con una capacidad de 216 cupos. Se habilitó en vigencia de normas de excepción por pandemia (Decreto Legislativa 804 de 2020) y el mismo se mantuvo después de finalizada la emergencia sanitaria, por mandato de la norma que autorizó su habilitación.

Lugar	Capacidad	Población	Hacinamiento	Situación jurídica
Centro Especial de Reclusión	216	198	No	4 Condenados
				194 Sindicados

- **Inpec - Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON)<sup>6</sup>**

Lugar	Capacidad	Población	Hacinamiento	Situación jurídica
Picota	6.002	7.047	17.4%	1.369 Sindicados
				5.645 condenados
				33 (actualización de situación jurídica)
Modelo	3.081	3.401	10.4%	953 sindicados
				2.445 condenados
				3 (actualización de situación jurídica)
Buen Pastor (mujeres)	1.246	1.790	43.7%	372 sindicadas
				1.416 condenadas
				2 (actualización de situación jurídica)

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 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>7</sup>

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

<sup>6</sup> Fuente Inpec, revisada el 9 de noviembre de 2022, en el siguiente enlace: [http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?\\_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash\\_Poblacion\\_Intramural\\_por\\_Departamento&hidden\\_ID\\_REGIONAL=100&hidden\\_ID\\_DEPARTAMENTO=11001000&hidden\\_MES=11&hidden\\_ANNO=2022](http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash_Poblacion_Intramural_por_Departamento&hidden_ID_REGIONAL=100&hidden_ID_DEPARTAMENTO=11001000&hidden_MES=11&hidden_ANNO=2022)

<sup>7</sup> Op. Cit. Ferrajoli. Página 9.

de las demandas de los afectados”<sup>8</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, deconstruido, complementado.

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>9</sup>

La descarceración 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>10</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.

Igualmente, el proyecto de ley se encamina a comprender que debe existir una política criminal con fundamentos empíricos, que sea eficaz, racional y coherente. Esto implica comprender a la cárcel como la última medida y así, contribuir a la reducción o eliminación del populismo que lesionan con menor gravedad los bienes jurídicos tutelados como contravenciones y darles un tratamiento de justicia restaurativa. Si ya no se concibe como ‘delito’, se puede ir más allá de la prisión como medida para responder a una falta.

Así las cosas, este proyecto de ley se dirige a superar el paradigma de la sanción privativa de la libertad en establecimiento penitenciario y carcelario como respuesta hegemónica para tramitar –como regla general– los injustos penales. Además, la superación de este paradigma se hace acudiendo a la justicia restaurativa, un escenario que puede afianzar eficazmente la finalidad constitucional de la sanción penal: la resocialización. En efecto, en la medida en

que se hace un ejercicio de (i) responsabilización frente al acto reprochable cometido, (ii) reparación a la víctima y (iii) restauración del tejido social (a través de la participación en programas formativos o psicosociales), se logran procesos de reinserción social mucho más eficaces que aquellos que se desarrollan en cárceles, teniendo en cuenta que el hacinamiento en estos lugares y la distancia con la familia y la sociedad, dificultan en mayor medida el logro de este objetivo.

Además, el proyecto está dirigido a resolver la necesidad<sup>11</sup> que tiene la política criminal del Estado colombiano de humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal, bajo la alternatividad penal, en la que habría una restricción de la libertad y una detención preventiva, pero combinadas con estrategias de resocialización que mitiguen la reincidencia criminal. Según el concepto proferido para este proyecto por parte del Consejo Superior de Política Criminal, a través de este proyecto se pueden cumplir los objetivos del punto 4 del Plan Nacional de Política Criminal.

### 3. Aplicación de justicia restaurativa y mecanismos de restauración para la víctima

Este proyecto de ley se basa en la justicia restaurativa, cuyo objetivo es “abordar la criminalidad centrada en la reparación de la relación entre víctima, victimario y sociedad, a través de mecanismos dialógicos de conciliación y mediación que promuevan la reparación integral de los daños causados”<sup>12</sup>. Como se trata de incluir a la víctima y hacer que el responsable se responsabilice de sus actos de una manera más directa, se crea un entorno en el que la no repetición es más viable.

Por lo mismo, sigue lo establecido en el artículo 518 y la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), que establece:

(...) 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>13</sup>

Por su parte, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) indica que:

“Los programas de justicia restaurativa se basan en la creencia de que las partes de un conflicto

<sup>8</sup> RIVERA BEIRAS, Iñaki. 2017. Descarceración: principios para una política pública de reducción de la cárcel. Valencia: Tirant lo Banch. Página 76.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> *Ibíd.* Página 81.

<sup>11</sup> Concepto del Consejo Superior de Política Criminal, págs. 15-16.

<sup>12</sup> Concepto del Consejo Superior de Política Criminal, págs. 15-16.

<sup>13</sup> [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0906\\_2004.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0906_2004.html)

deben estar activamente involucradas para resolver y mitigar sus consecuencias negativas. También se basan, en algunas instancias, en la intención de regresar a la toma de decisiones local y a la construcción de la comunidad. Estas metodologías también se consideran un medio de motivar la expresión pacífica de los conflictos, promover la tolerancia y la inclusión, construir el respeto por la diversidad y promover prácticas comunitarias responsables.<sup>14</sup>

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.

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.

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 vencerse en batalla, sino personas que, desde el diálogo, construyen una solución que sea adecuada y acorde para todas las partes.

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.

Bajo esta perspectiva, la reintegración del actor es posible, dado que no se la aparta completamente de la sociedad, sino que existe un diálogo entre las

partes enfrentadas, con el fin de encontrar soluciones a la falta cometida. Ello permite un reconocimiento directo de la responsabilidad, la petición directa por parte de la víctima para la reconciliación y así, la reconstrucción del tejido social. De esta manera, el proceso de reconocimiento y reparación se hace de manera más acelerada y se alcanza una sensación de satisfacción de la víctima.

La justicia restaurativa se basa en el intercambio y constante proceso de identificar los daños, identificar las necesidades de las comunidades y las víctimas y los compromisos a los que llegan las partes involucradas. En los casos en los que es posible, encarar a las víctimas implica una dimensión profunda y simbólica del reconocimiento de la responsabilidad sobre los hechos, hablando de corazón a corazón y no de abogado defensor a fiscal. Este proyecto de ley abordaría de forma profunda y desarrollaría la justicia restaurativa en Colombia en la escala nacional.

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.

Al respecto, se traen algunos ejemplos exitosos de aplicación de justicia restaurativa en la ciudad de Bogotá, que pueden servir como referencia del posible éxito que vaya a tener el proyecto de ley.

### **3.1. Justicia restaurativa en el Distrito Capital. Responsabilidad Penal Adolescente y piloto en población adulta.**

Desde 2015, en Bogotá se implementa el Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa como un componente clave del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). Desde entonces, la Alcaldía Mayor de Bogotá, en cabeza de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, ha hecho de la justicia juvenil restaurativa un instrumento de primer orden para abordar las conflictividades que se producen a partir del actuar delictivo de las y los adolescentes y jóvenes.

El Programa fue creado con el objetivo de 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.

<sup>14</sup> Manual sobre Programas de Justicia restaurativa. UNODC. (2006). Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual\\_sobre\\_programas\\_de\\_justicia\\_restaurativa.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf)

El funcionamiento del Programa supone la acción unificada del Estado y precisa de un sólido proceso de articulación con entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Judicatura (Consejo Superior y Seccional de la Judicatura y jueces penales para adolescentes), las Defensorías de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Defensoría del Pueblo, entre otras. En el componente de inclusión hacen sinergia otras entidades distritales como la Secretaría Distrital de Educación.

Este programa, es referente nacional y latinoamericano en la atención de jóvenes en conflicto con la ley y ha sido visitado por delegaciones de Costa Rica, México, Estados Unidos, Chile, Argentina, Uruguay, Brasil y El Salvador. Gracias al impacto y al reconocimiento que ha alcanzado el Programa, 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 No-Violencia de Medellín han 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.

Entre el año 2020 y 2022, se han vinculado más de 540 adolescentes y jóvenes ofensores al programa, y se ha brindado atención a aproximadamente 1.462 personas (entre víctimas y redes de apoyo). Así mismo, se ha obtenido el cese de la acción penal en 193 casos.

En el programa participan las víctimas, el o la ofensora, las familias de ambas partes y la comunidad. Del mismo modo, hay una estrategia de trabajo con las redes familiares denominada “Círculos del Cuidado y del Afecto” para generar escenarios sólidos dentro de la familia que permitan evitar la reincidencia. Como también existe una Estrategia de Reintegro Familiar y Posegreso, 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. Se brinda educación al/a infractor/a y a la víctima en formación en bachillerato y educación técnica.

Algunos indicadores de éxito del programa son:

- La reincidencia en el delito es apenas del 5% y el índice de satisfacción de las víctimas con la atención es del 90.3% (datos de la Oficina Asesora de Planeación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía de Bogotá).
- 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.

- 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.

Igualmente, el Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa cuenta con las siguientes líneas de atención:

- **Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas (PSJTD)**

Este programa brinda atención a adolescentes que incurren en delitos y presentan consumo problemático de sustancias psicoactivas, y en el caso de Bogotá, incluye además un componente de justicia restaurativa que brinda atención a las víctimas y procura la reparación de los daños generados con ocasión del delito. El programa se desarrolla en sinergia con el Consejo Superior y Seccional de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Defensoría del Pueblo, y trabaja de manera articulada con las entidades de sector salud y con la Secretaría de Educación Distrital.

Desde el inicio del proceso de implementación en 2020, las autoridades del SRPA han remitido 539 adolescentes; y de estos se ha logrado la activación efectiva de la ruta de salud para 175.

El Programa supone un complejo proceso de articulación con entidades del sector salud, pues el tratamiento para los trastornos asociados al consumo de sustancias psicoactivas se brinda a través de las EPS a las que se encuentran afiliados las y los adolescentes y jóvenes; para esto se han construido acuerdos de atención con 6 EPS, Capital Salud, Famisanar, Sanitas, Salud Total, Compensar y Ecoopsos. Finalmente, el Programa cuenta con el acompañamiento técnico de la Embajada de los Estados Unidos a través de INL y la Asociación Nacional de Profesionales de las Cortes de Drogas (ANDCP).

- **Programa para la Atención y Prevención de la Agresión Sexual (PASOS)**

Este Programa brinda atención a víctimas y a jóvenes que se han visto vinculados al SRPA por verse inmersos en delitos contra la libertad, la integridad y la formación sexual. Su estructuración ha sido acompañada por el Programa para el Control de la Agresión Sexual de Chile y ha contado con una interlocución directa con programas afines en Costa Rica y España.

Se trata de un Programa que no tiene antecedente en Colombia y busca ser una respuesta a una de

las modalidades delictivas en las que más se han visto inmersos las y los adolescentes y jóvenes en los últimos cinco años. El Programa cuenta con un gran respaldo de las autoridades administrativas y judiciales, y dadas las características de los delitos, se viene trabajando con los jueces para garantizar que el proceso de intervención tenga también seguimiento judicial en audiencia. Así mismo, cuenta con los siguientes módulos de atención: i) casos de complejidad alta, media y baja, ii) jóvenes vinculadas a casos de aborto, iii) atención a víctimas, iv) casos de pornografía infantil.

Su implementación inició en julio de 2020, y para septiembre de 2022 ha brindado atención a 448 adolescentes y jóvenes ofensores(as), a 216 víctimas y a 480 personas pertenecientes a las redes de apoyo.

- **Estrategia de Reintegro Familiar y Atención en el Egreso del SRPA**

La estrategia busca brindar atención integral a adolescentes y jóvenes que entran en contacto con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes a través de acompañamiento psicosocial, formación para el trabajo, vinculación a educación formal, proyección comunitaria, arte, cultura y deporte, entre otros. Como parte de esta estrategia de atención, se establecen las líneas de capacitación y formación a los adolescentes vinculados a fin de mejorar sus habilidades y competencias laborales y prepararlos para un desempeño productivo que les permita autosostenerse y tomar distancia del mundo del delito. Esto aplica también para quienes egresan del Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa y quienes se encuentran en riesgo de verse involucrados en el mundo del delito.

La estrategia fue diseñada entre finales de 2020 y 2021 y puesta en marcha a partir del mes de agosto de 2021. Desde su implementación se ha logrado la vinculación de 241 personas entre adolescentes ofensores, víctimas y redes de apoyo.

En el marco de esta estrategia, se fortaleció la estrategia educativa con la Secretaría de Educación Distrital, con el fin que las personas vinculadas a la Estrategia adelanten sus estudios de primaria y bachillerato mediante una Estrategia Educativa Flexible para el Sistema (por ciclos) que viene siendo implementada por docentes del IED Colegio Los Alpes de la Localidad de San Cristóbal. A la fecha, se encuentran vinculados a esta estrategia aproximadamente 192 personas (adolescentes y cuidadores(as)). De igual forma, se realizó alianza con el Programa Escuelas Taller de Colombia que lidera el Ministerio de Cultura para ofertar programas de formación técnica (cocina tradicional, restauración arquitectónica, confección de vestuario urbano, confección de calzado).

#### **4. Disminución de la reincidencia y el escalamiento del delito con medias transformadoras, inversión social y reducción del punitivismo.**

El presente proyecto tiene la intención de reducir la reincidencia de los delitos y prevenir su

escalamiento, porque la persona no estaría aislada en la ejecución de la pena y percibe medidas en su entorno para garantizar que se mantenga en la legalidad. Además, el proyecto propone un sistema de oportunidades, bajo el cual puede hacerse seguimiento al proceso de cada actor.

Al tener una perspectiva de justicia restaurativa, la persona no estaría apartada socialmente, sino en una circunstancia que le permita hacerse responsable de los hechos ocurridos. Durante este proceso de reconocimiento e intercambio, estaría en constante contacto con la víctima, su familia y su contexto, lo que facilitaría los procesos de reconciliación y resocialización.

El sistema de oportunidades mencionado anteriormente hace referencia a un sistema en el que la persona que haya sido condenada o que sin estar privada de la libertad esté cumpliendo medidas alternativas, a la vez que se someta a un periodo de prueba de cinco años. Durante éste, se le haría un estricto seguimiento, con el fin de garantizar la no repetición de la falta ni la incurrancia en una nueva conducta punible. En caso de que ello, suceda, podría someterse al régimen penal ordinario y perder estos beneficios. Este sistema también está dirigido a que no se escalen los delitos, porque, en general, los índices delictuales disminuirían y así, sacarían a la persona del círculo vicioso de cometer conductas en contra de la ley, dado que tendría mayores oportunidades de resocialización. Esto es especialmente importante en un contexto como el colombiano, en el que la desigualdad es imperante, la falta de oportunidades es común y ello da pie a incurrir en conductas delictivas para el sostenimiento de la vida del actor.

En ese sentido, el proyecto también le apuesta a **la reducción de la desigualdad y la exclusión, relacionadas al punitivismo**. Se ha hablado en la doctrina de que las personas encarceladas suelen ser de bajos recursos, racializadas y marginadas. La cárcel es un espacio que ha sido diseñado para castigar a quienes no son útiles al aparato económico. Wacquant<sup>15</sup> muestra cómo en occidente (desde el siglo XX) se ha venido cultivando una cultura penitenciaria que criminaliza la miseria. Esto va de la mano de la reducción de programas sociales. Luz Piedad Caicedo retoma los postulados de Wacquant acerca de que la política penitenciaria invisibiliza a aquellas personas que no acceden a los beneficios sociales y económicos del Estado. Lo anterior se refuerza con el hecho de que se ha mostrado una relación en el aumento de la población carcelaria y la reducción de inversión social. En esta medida, el aumento punitivo está relacionado con la exclusión social, es decir, “con la prisión, lo que

<sup>15</sup> Wacquant, Loic. *Las Cárceles de la Miseria*. Ed., Manantial. 2000.

se hace es responder a los problemas estructurales que devienen de la exclusión y la desigualdad”.<sup>16</sup>

Esto se recrudece cuando se ha evidenciado que las personas que usualmente terminan en las cárceles son sujetos racializados, como lo ha afirmado Rita Segato<sup>17</sup>, Ángela Davis<sup>18</sup>, Stuart Hall<sup>19</sup> o Jonathan Simón. Éste último, centrado en el caso estadounidense, muestra la relevancia del aparato administrativo (agencias ejecutivas, como policías y autoridades carcelarias) en la preservación de la desigualdad racial del Estado carcelario. También muestra cómo la pertenencia a un grupo “anormal” (negros, inmigrantes, LGBTIQ, etc.) hace que haya mayor riesgo de sufrir criminalización.<sup>20</sup>

Siguiendo lo anterior, la prisión ha tenido un impacto desproporcionado en las mujeres. Desde hace algunos años se ha visto un aumento de la población femenina en centros de reclusión. En América Latina, el aumento ha sido del 51,6% entre el 2000 y el 2015, en comparación con un 20% para el caso de los hombres<sup>21</sup>. Igualmente, se estima que gran parte de este incremento se debe a los delitos relacionados con drogas, en Costa Rica el 75,46% de la población femenina está por estos delitos, en Argentina el 65%, Brasil cuenta con un 60% al igual que Perú; en el caso de Colombia el porcentaje es del 45%.<sup>22</sup>

Al respecto, el INPEC<sup>23</sup> dispone en el siguiente cuadro a los internos, de acuerdo a su grado de escolaridad, a corte de 2021.

PPL Intramuros por grado de escolaridad

Nivel escolaridad Ingreso	HPL	Participación	MPL	Participación	Total PPL	Participación
<b>Intrados</b>	3.461	3,8%	114	1,7%	3.575	3,7%
<b>Subtotal</b>	3.461	3,8%	114	1,7%	3.575	3,7%
<b>Básica Primaria</b>						
- Ciclo 1 (Gdo. 1, 2, 3)	11.332	12,6%	677	10,1%	12.009	12,4%
- Ciclo 2 (Gdo. 4, 5)	18.476	20,5%	1.229	18,4%	19.705	20,3%
<b>Subtotal</b>	29.808	33,0%	1.906	28,6%	31.714	32,7%
<b>Básica Media y Vocacional</b>						
- Ciclo 3 (Gdo. 6, 7)	16.381	18,2%	1.106	16,6%	17.487	18,0%
- Ciclo 4 (Gdo. 8, 9)	13.534	15,0%	1.137	17,0%	14.671	15,1%
- Ciclo 5 (Gdo. 10)	6.134	6,8%	576	8,6%	6.710	6,9%
- Ciclo 6 (Gdo. 11)	17.875	19,8%	1.420	21,3%	19.295	19,9%
<b>Subtotal</b>	53.924	59,8%	4.239	63,5%	58.163	60,0%
<b>Educación superior</b>						
- Técnicos	1.557	1,7%	231	3,5%	1.788	1,8%
- Tecnólogos	429	0,5%	63	0,9%	492	0,5%
- Universitarios	842	0,9%	83	1,2%	925	1,0%
<b>Subtotal</b>	2.828	3,1%	377	5,7%	3.205	3,3%
<b>Especializado</b>	220	0,2%	36	0,5%	256	0,3%
<b>Subtotal</b>	220	0,2%	36	0,5%	256	0,3%
<b>Total PPL</b>	90.241	100,0%	6.672	100,0%	96.913	100,0%

Fuente: SISIEC – diciembre 2021

Como se observa aquí, la mayoría de los internos son bachilleres, seguidos por aquellos que cursaron hasta los grados de primaria. Ello evidenció que hacen falta oportunidades de empleo para estas personas, antes y después de haber sido reclusos. Además, es evidente que no sólo se necesita capacitar y educar, sino habilitar espacios para el empleo. Es de especial importancia poner el énfasis en la creación y mantenimiento del empleo, especialmente después de la pandemia del Covid-19.

Además, que la falta de oportunidades de empleo, vida digna y acceso a otros derechos también tiene un efecto en la reincidencia. Ricaurte (2019), recogió datos del Ministerio de Justicia de Colombia para indicar que: En Colombia, casi la quinta parte de las personas que cumplen una condena son nuevamente condenadas después de recuperar su libertad.<sup>24</sup> Es decir, deben abordarse cuestiones relacionadas con la desigualdad, la falta de oportunidades y la exclusión social como la base de una política preventiva del delito.

El proyecto de ley busca abordar la problemática desde el aumento de inversión social con el sistema de oportunidades y la aplicación de justicia transformadora, de la mano en que se reduce el punitivismo. Esto hace que se disminuya la desigualdad, que la prisión deje de ser un instrumento aleccionador, racista, clasista, y que, como hemos visto con el éxito de los programas restauradores, que haya una disminución en la reincidencia.

En ese sentido, actualmente, el tratamiento penal de delitos de baja lesividad tiene dos tipos de respuesta estatal: (i) la suspensión de la pena por tener un monto de pena inferior a 4 años o (ii) la imposición de penas que, aun cuando cortas, se adelantan en establecimientos penitenciarios y carcelarios. El proyecto apunta a crear una tercera alternativa, consistente en la búsqueda de una intervención estatal de carácter más social, a través de la cual se intervengan factores criminógenos con el desarrollo de programas educativos y psicosociales en el medio abierto.

Esa tercera vía promete mitigar el posible desarrollo de carreras delictivas de manera proporcional al delito cometido, en la medida que es

<sup>16</sup> Caicedo Delgado, Luz Piedad. MUJERES EN PRISIÓN POR DELITOS DE DROGAS: ESPEJO DE LAS FISURAS DEL DESARROLLO. Bogotá D.C.: Corporación Humanas. 2017.

<sup>17</sup> Rita Laura Segato. *El color de la cárcel en América Latina. Apuntes sobre la colonialidad de la justicia en un continente en Deconstrucción*. En: Rita Laura Segato. La crítica a la colonialidad en Ocho Ensayos. Pág. 245. Ed. Prometeo. (2013).

<sup>18</sup> DAVIS, Ángela. Democracia de la Abolición: Prisiones, racismo y violencia. Op. cit., pág. 43. Ver También: Mary Ellen Curtin. *Black Prisoners and their World*, Alabama, 1965 -1900. Ed., University of Virginia Press. (2000).

<sup>19</sup> STUART HALL, Chas Critcher, Tony Jefferson, John Clarke y Brian Roberts. *Policing the Crisis. Mugging, the State and Law and Order*. Ed., The Macmillan Press Ltd. (2013).

<sup>20</sup> Simón, Jonathan; Ariza Higuera; Libardo José y Torres Gómez; Mario Andrés. *Encarcelamiento masivo: derecho, raza y castigo*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2020. Doi: <http://dx.doi.org/10.15425/2017.290>.

<sup>21</sup> Chaparro, S. (2016, 02 08). La alarmante tasa de mujeres presas por tráfico menor de drogas.: [https://www.vice.com/es\\_co/article/zndaq8/mujeres-drogas-y-sobredosis-carcelaria](https://www.vice.com/es_co/article/zndaq8/mujeres-drogas-y-sobredosis-carcelaria)

<sup>22</sup> Wola, IDPC, Dejusticia, Cim, & OEA. (2016). *Mujeres, Política de Drogas y Encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe*. Bogotá D.C. Página 9.

<sup>23</sup> <file:///Users/isabelabocanegrad/Downloads/INFORME%20ESTADISTICO%20DICIEMBRE.pdf>

<sup>24</sup> Ricaurte Camargo, G. (2019). Reincidencia delictiva en Colombia: análisis de la implementación de la política de pospenados.

el punto medio entre un tratamiento carcelario que resulta excesivo para estos delitos y la suspensión, que implica la no intervención del Estado. En cambio, esta tercera vía hace que el responsable penal reciba consecuencias por el delito, las cuales son orientadas estrictamente a evitar la futura comisión de otros delitos. Así, se dejaría atrás la noción que las cárceles en el país son ‘escuelas del delito’ y se pasaría a un paradigma en el que haya oportunidades reales de resocialización e integración a la vida legal, civil y de sana convivencia.

#### IV. AUDIENCIA PÚBLICA.

El lunes 24 de octubre de 2022 en la ciudad de Manizales se llevó a cabo Audiencia Pública sobre el presente proyecto de ley. Este acápite resume los principales argumentos, aportes y discusiones que se llevaron a cabo en dicha Audiencia.

Información general:

- Lugar: Auditorio Tulio Gómez Estrada, Universidad de Caldas, Sede Palogrande; Manizales-Caldas.
  - Comisión Primera de la Cámara de Representantes.
  - Enlace virtual: <https://youtu.be/koOnN7SaHSo>
  - Siendo las 9:55 A.M., se empieza la audiencia con el siguiente orden del día:
    1. Lectura de la Resolución número 00914 de 2022
    2. Audiencia Pública
    3. Ponentes: honorable Representante Juan Sebastián Gómez Gonzales (ponente único).
    4. Propositiones de los Representantes de la Cámara.
- 1. Lectura de la Resolución número 00914 de octubre 14 del 2022 (por medio de la cual se convoca la Audiencia Pública).**

Se procede a leer la resolución por la Secretaria de la Audiencia Pública (Amparo Calderón), haciendo salvedad que mediante Proposición número 16 aprobada en la sesión de la comisión del 21 de septiembre de 2022 ha solicitado dicha Audiencia Pública mixta, además de conocer la opinión pública de ciudadanía sobre el proyecto de ley. También, se ha designado al Representante Juan Sebastián Gómez González como ponente único de la iniciativa.

Así mismo, se invitó al Ministro de Justicia y del Derecho, al Fiscal General de la Nación, Procuradora General de la Nación, Defensoría del Pueblo, a la Alcaldesa Mayor de Bogotá, al Director Nacional del Instituto Penitenciario y Carcelario, al Director General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y al Secretario Jurídico Distrital de Bogotá. También, hay algunos inscritos como Johanna Bahamón, Hernán Penagos y Mauricio Pava Lugo.

#### **Intervención de Juan Sebastián Gómez González:**

Antes de hablar sobre el proyecto, es necesario mencionar la situación actual, ya que el país votó por un cambio, que busca incluir cambios normativos en torno a la paz y así mismo, cómo debe desarrollarse en este Estado.

En ese sentido, también se ha propuesto otro proyecto de ley que versa sobre paz total, donde se deben analizar las problemáticas que giran en torno a la resolución de conflictos y cómo funciona nuestro sistema judicial y penal. Cuando el Gobierno radica la iniciativa en mención, surgen ciertas discusiones, pero también, le permite o no al Gobierno, dependiendo de cómo avance su trámite en el Congreso, lograr definir el modo para conversar con ELN.

Lo anterior, porque, una cosa es discutir y conversar con personas que están en grupos al margen de la ley con una bandera política, a comparación de dialogar con personas al margen de la ley con intereses económicos. Pero, si estamos bajo un acuerdo de paz total, ¿Será que no es necesario realizar una nueva normatividad con el fin de abrir posibilidades para discutir y conversar con quienes finalmente quieren entregar las armas?

Entrando en materia sobre el proyecto propiamente de la Audiencia, qué pasa si una persona comete un delito por primera vez, por ejemplo, un robo, delitos relacionados con sustancias psicoactivas, entre otros, y ese ciudadano queda con un antecedente penal el cual le dificulta ingresar al sistema laboral, inclusive al sistema educativo o a otro tipo de escenarios, además de, congestionar las cárceles con un sistema penal que no está respondiendo a un principio de resocialización, muy complejo, administrado en primera instancia por el Inpec, donde realmente, la gran mayoría de población en las cárceles son jóvenes.

Por ende, es necesario brindar como Estado una alternativa muy diferente para esta problemática. El proyecto también pretende la creación de unos centros especiales donde se tratarían de manera diferente la comisión de estos delitos. Se ha discutido con los autores de la iniciativa la aplicación territorial, toda vez que no es lo mismo implementar un nuevo sistema en Bogotá que en otra ciudad del país, debido a los recursos propios de las administraciones.

#### **Intervención de Iván David Márquez Castelblanco (Subsecretario Jurídico Distrital-Alcaldía Mayor de Bogotá):**

Es muy importante la lectura local, toda vez que no es lo mismo acoger una decisión para la ciudad de Bogotá que para otras regiones del país, y si el proyecto tiene la capacidad de acertar y concluir en un cambio real en la política criminal del Estado Colombiano, esto realmente será en cuanto sea discutido y transformado con las regiones.

Por ende, se debe resaltar que este proyecto se discuta hoy en la región y en compañía de la academia.

Desde que llegamos a la Alcaldía Mayor de Bogotá hemos estado estudiando la forma en que se ha regulado el tratamiento penal y la criminalización, la cual, siempre ha tenido unos enfoques altamente analizados, sobre todo en la literatura especializada en la materia, que nos ha dejado ver, en muchos casos, la necesidad de que haya una transformación auténtica de quienes, por alguna u otra razón, por diferentes factores criminógenos, terminan cometiendo una conducta penal.

Una de las razones centrales que nos permitió realizar el análisis de esa problemática fue el efecto de la pandemia, siendo una crisis que generó unos efectos nocivos a la economía, actividades informales, que, a su vez, tienen relación con el aumento de los índices de inseguridad. Claro está que, la criminalización no solo se desarrolla por factores económicos, sino que suele tener otras circunstancias particulares.

Es necesario mencionar qué gran parte de quienes hoy son objeto del proceso de criminalización secundaria son personas jóvenes, sin oportunidades, los que llaman NINIS (ni estudian y ni trabajan), y en ese sentido, creemos que lo más importante es una política criminal basada en una buena política social, es decir, que si nosotros seguimos operando en una lógica netamente punitivista intentando resolver los diversos conflictos penales a través de un obtuso incremento de tipos penales, seguiremos evadiendo el problema de fondo.

Beccaria, que es sin lugar a duda el padre de la ilustración penal, mencionaba que no es la inconmensurabilidad de las penas, sino su certidumbre la que promovía un temor real en las personas frente a la comisión de conductas delictivas, es decir, de que sirve tener penas muy altas cuando en la realidad hay un alto índice de impunidad.

En ese sentido, los criminales tienen una esperanza muy alta de que no van a tener una consecuencia jurídica por lo que están haciendo, entonces, van a terminar decidiendo tomar el riesgo de realizar conductas contrarias a la ley. Por ejemplo, la tasa de impunidad actual en Colombia es de 93%. Nosotros, dentro del proyecto, contemplamos el delito de estafa, el cual cuenta con 96% de impunidad en el país, a la par de esto tenemos una enorme inflación punitiva, un total contrasentido.

Frente a esta ineficacia del sistema penal, es necesario hacer énfasis que el constituyente estableció que resulta posible en materia penal lograr la desmonopolización de la acción penal en manos de la fiscalía, es decir, que hoy, un acusador privado puede ser un abogado, o que el mismo Estado, a través del sistema de defensa, la defensoría pudiera llevar a cabo esa acusación, que llamamos acusador privado.

En ese contexto, nosotros, en el proyecto, incluimos la figura de acusador público, que, por ejemplo, desde la Alcaldía Mayor de Bogotá pudiéramos contratar jurados para que en ciertos casos de incidencia logremos llevar nosotros

la acusación desde la fiscalía, esto con el fin de descongestionar un poco el sistema. Si uno revisa la desmonopolización de la acción penal es un tema muy complejo para la Fiscalía, lograr que el funcionario traslade el caso para que lo estudie y lo analice un particular es casi imposible.

Este proyecto tiene una propuesta que, para el caso de la solicitud de desmonopolización exista una especie de silencio administrativo positivo, es decir, yo le solicito a la Fiscalía dicho trámite de descongestión, es un interés privado, es decir, son bienes jurídicos donde la víctima, puede perfectamente desistir, ¿Por qué no puedo ejercer la acción penal directamente? Claro está que, esto requiere un andamiaje de jueces.

Así las cosas, el origen de este proyecto tiene que ver con la preocupación desde la Alcaldía Mayor de Bogotá, sin embargo, también es una preocupación nacional y eso significa que incluye a todas las entidades. En su momento, tuvimos una reunión con el actual Fiscal General de la Nación, representantes de la Corte Suprema, Tribunales Superiores y sobre la problemática mencionada, se evidenció un consenso, en efecto, ese es el estado del arte de la justicia en Colombia.

Nosotros consideramos en principio que, la respuesta tiene que ser a través de las lógicas de la justicia alternativa y restaurativa, no es menor que Colombia sea un paradigma y ejemplo de justicia transicional en el mundo, ha logrado pensar y construir una justicia que no solo atiende a los elementos sancionatorios, sino que incluye una alta participación de las víctimas.

Por lo tanto, si somos capaces de resolver los crímenes más graves que se han producido en esta sociedad a través de la justicia restaurativa, ¿por qué no podríamos hacerlo con los delitos más menores?

Si ustedes revisan las tradiciones jurídicas de las reformas alternativas, el centro de justicia ha sido siempre delitos de baja intensidad y el derecho penal de responsabilidad para adolescentes. Bogotá ha tenido éxito en tratar la justicia de adolescentes y esto se ve refleja dado en la baja tasa de reincidencia de los jóvenes que han pasado por este sistema, siempre pensando más en inversiones positivas.

Es así que, nosotros creemos que debe haber un triángulo de justicia que incluya, en primer lugar, la reparación real de la víctima, y una participación importante de la misma en la solución del conflicto, es decir, el problema no es la violación del derecho de la pena, si no es la lesión de un derecho de una persona y es más importante atender el derecho del ciudadano en lógica de reparación que aplicar un cumplimiento objetivo de normas jurídicas.

Contamos con tres (3) ejes, el primero, es la reparación a las víctimas y la búsqueda de mecanismos para que resuelva el conflicto, por eso, la primera parte de la iniciativa está centrada en lógica restaurativa. Pero también necesitamos que, esa persona que se ha apartado de la línea de la ley,

aporte a la sociedad, ya que nuestra sociedad se ve afectada con la comisión de delitos.

Por consiguiente, esperamos que se implemente trabajo social, aportar en lógicas diferentes, que ojalá se puedan construir entre todos, no solo sanciones de privación a la libertad que generan un alto costo del erario público, sino buscar otros mecanismos diferentes. Pensamos en un proceso transformador para el infractor, por eso hablamos de justicia transformadora, siendo un término colombiano.

Tenemos que tener un enfoque transformador, ese joven que llega por alguna razón al sistema penal porque no tiene oportunidades, no pudo estudiar en la universidad, etc., podemos con todos estos programas sociales para hacer esfuerzos positivos que le permitan aprender un arte u oficio para que pueda buscar otras alternativas.

No dejamos de lado las sanciones efectivas, es decir, con claridad, las consecuencias jurídicas de estas conductas deben tener una sanción. Para concluir, se hace necesario implementar un procedimiento expedito, no quedarnos solamente en el sistema penal acusatorio.

#### **Intervención del Asesor del Ministro de Justicia y del Derecho, William Andrés Cárdenas:**

Para el Gobierno es muy importante y valioso este proyecto de ley, y esperamos que siga interviniendo y participando toda la comunidad y los diferentes niveles de Gobierno en la construcción de esta iniciativa.

Es relevante el proyecto por dos razones, la primera, que profundiza la justicia restaurativa, además de que debemos tener en cuenta que este Gobierno no hará más cárceles. Estamos convencidos de que hay que buscar situaciones sociales a la medida de la visión intramural. Además, tiene otros elementos muy importantes que ya están desarrollados en la ley y la constitución, como lo es, la operatividad real del acusador privado.

Fui litigante privado en al menos tres oportunidades, solicité a la Dirección de Seguridad Ciudadana, que, en su momento, fue una directiva del Fiscal General de la Nación, se le delegó la facultad de otorgar las conversiones a acusadores privados y en ninguna oportunidad me la dieron a pesar de que teníamos todos los argumentos y las potestades para hacerlo. Este proyecto refuerza la idea y lo vuelve operativo, es también fundamental.

El principio de la permanencia de la prueba: se debe trabajar más, ya que el sistema penal acusatorio resultaría incompatible con este principio. Por lo tanto, tenemos que buscar la forma en que podamos trabajar ese tema de la mejor manera. La finalidad de la norma si la comprendemos, que es lograr de manera expedita que se solucionen las problemáticas sin acudir a tantos trámites.

Vemos con alguna preocupación, pero que tenemos que buscar la articulación entre entidades y organismos es la suspensión de la ejecución de la prueba, donde el proyecto específica que en todos los

casos siempre será máximo 5 años dicha suspensión. En algunos casos, la pena efectiva y concreta de los delitos por los que se va a realizar el ámbito de aplicación de la norma podría ser incluso menor que esa suspensión. Por ejemplo, un delito de lesiones que está contemplado en el proyecto podría generar una pena de dos años, si se aplicara suspensión de la pena, sería más beneficioso con el mecanismo de la Ley 909 de 2004 que por el procedimiento establecido en el proyecto de ley objeto de discusión. Por lo tanto, esperamos que haya un ajuste en ese punto, sin menoscabo del interés e importancia que tiene la iniciativa.

Consideramos desde el Ministerio que el ámbito de aplicación de este proyecto de ley debe ampliarse. Los delitos que contempla la iniciativa son importantes, pero sería viable que se lograra incorporar más delitos en este sistema, para que la efectividad sea con más cobertura, logrando la excarcelación de algunas personas que hoy en día se encuentran privadas de la libertad inclusive en centros de detención transitoria, siendo una situación inconstitucional según la Corte Constitucional.

Creemos que con este proyecto de ley, si ampliamos el ámbito de aplicación, podemos lograr mejores resultados generales. Este Gobierno celebra esta iniciativa tan importante y está decidido a la participación real.

#### **Intervención del doctor Mauricio Pava Lugo:**

Todas las sociedades cuentan con una conflictividad de base, la cual se gestiona con el poder punitivo. Pero sin duda, hemos abusado de dos figuras (poder punitivo para resolver conflictos sociales que no tienen que ser estudiados por dicho poder y, en consecuencia, la sobre criminalización de conductas y sus conclusiones).

Celebramos esta iniciativa, porque ayuda a mitigar ese populismo punitivo. Este proyecto de ley es importante porque ayuda a transformar hábitos, la manera como debemos gestionar el conflicto social, de una manera alternativa, con justicia eficiente, y que le permite al ciudadano sentirse representado.

Se debe resaltar que, primero, es necesario que en Colombia se vuelva a trabajar sobre un esquema de contravenciones, la creación de penas alternativas como lo trae a colación el proyecto de ley. Es relevante un procedimiento penal donde podamos tener un balance entre búsqueda de eficiencia como lo logra la iniciativa y un equilibrio suficiente con las garantías.

Elementos de mejora: Es necesario incluir dentro de la cobertura del proyecto el delito de porte ilegal de armas y de estupefacientes, siempre y cuando no esté acompañado de otros delitos. El 45% de las mujeres que están privadas de la libertad son por delitos de drogas. La mayoría de ellas por tráfico y fabricación en cuantías mínimas. Las organizaciones internacionales han hecho recomendaciones a todos los países de América Latina sobre explorar la implementación de procesos de conciliación o mediación penal para los delitos de microtráfico.

Se sugiere tener en cuenta los enfoques de género y diferenciales en la implementación de este proyecto. Un enfoque que se encuentra en la exposición de motivos y que puede desarrollarse en el articulado.

Un segundo elemento para nutrir la discusión, es los CERTS, donde celebramos este tipo de centro, pero que debería incluirlos como establecimientos de reclusión en la Ley 60 de 1993, y reglamentar el Código Penitenciario, con mayor claridad, su funcionamiento y operación en los términos en los que se reglamentan los demás establecimientos.

Tenemos un problema en nuestra estructura penitenciaria y carcelaria. Es un problema que hay que afrontar. No parece consecuente con los fines del proyecto que establece con respecto a la favorabilidad en el parágrafo del artículo 17 de la iniciativa. Esta norma excluye los preacuerdos, negociaciones, subrogados, suspensión condicional de la ejecución de la pena, libertad condicional, prisión domiciliaria y cualquier otro beneficio de carácter carcelario o penitenciario. Debe ser un asunto mejorado.

Finalmente, se debe concluir con mayor claridad el rol que debe jugar el sector privado en la construcción de un sistema de justicia restaurativa con contenido reparador. Es necesario también profundizar la justicia virtual y los elementos de las TIC para administrar justicia.

#### **Intervención de Hernán Penagos:**

Desde el año 1998, la Corte Constitucional en Sentencia T-153 señaló que en el Estado se han cometido irregularidades en los ámbitos penitenciarios y carcelarios.

La sentencia de ese año manifiesta dos cosas: la primera, es que se debía hacer una política y que había que buscar un sistema para construir y mejorar las condiciones de las personas que se encuentran en las cárceles de Colombia. Sin embargo, en la actualidad, el hacinamiento carcelario sigue siendo muy alto. No se están cumpliendo los fines de resocialización.

Una de las formas para resolver la crisis carcelaria en Colombia, es entender que hay que buscar unos modelos alternos de justicia y este proyecto de ley es uno de esos caminos, ya que incorpora un método dialógico y restaurativo.

Al hablar con las víctimas derivadas de algunas conductas punitivas, ellos aceptaban disminuir la sanción penal en función de buscar una reparación, bien sea colectiva o individual. El principio de justicia restaurativa en el proyecto no es solamente válido, si no un buen camino para ir resolviendo la situación carcelaria del país, no es impunidad, son formas novedosas con la comunidad.

Este proyecto se asemeja mucho a la ley del sistema abreviado y del acusador privado. Busca hacer más ágil el procedimiento penal a efectos de obtener sentencias o sanciones mucho más rápidas, que el ciudadano observe efectivamente que el que transgrede la ley, se sanciona con formas alternativas muy interesantes.

Hay que revisar con más detalle lo siguiente: en primer lugar, la creación de CERTS, siendo una forma novedosa de reclusión, creo que tienen ciertas dificultades:

-Se construirían con el 80% de inversión del Gobierno nacional y 20% con la inversión de Gobiernos locales. En este momento, las Alcaldías Municipales y Distritales tienen la competencia y obligación de crear centros de reclusión para sindicados, no para condenados. No hay manera que, con los recursos del Sistema General de Participaciones, los Alcaldes puedan construir centros de transformación social, ya que sus recursos de libre destinación son muy precarios. En ese sentido, se sugiere revisar para que pueda ser lograda la iniciativa desde el punto presupuestal, ya que metódicamente es una gran alternativa.

También sería bueno revisar las alianzas público-privadas para aunar esfuerzos en materia de detención.

Se sugiere ajustar la redacción en el sentido de mutar la privación efectiva de la libertad por incumplimiento de las multas, revisando algunas sentencias de la Corte Constitucional, ya que debemos buscar la manera de lograr una redacción un poco más precisa en aras de no tener inconvenientes constitucionales. En esencial, sin lugar a dudas, tiene que ser el camino para resolver la crisis en Colombia.

#### **Intervención de Johanna Bahamón:**

Celebra el interés genuino por presentar este tipo de iniciativas que pueden ayudar a solucionar esta problemática penitenciaria y carcelaria. Hoy desde la Fundación Acción Interna llevamos 10 años trabajando por la población carcelaria, pospenada y con los jóvenes del sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Hicimos una obra de teatro en la cárcel, para llevarla al exterior, me di cuenta con el tiempo que la transformación a estas personas es brindar una oportunidad.

En la fundación buscamos brindar segundas oportunidades a esta población. Quiero mostrarles como empezamos con el teatro (se muestra video de menos de 10 minutos; link: <https://www.youtube.com/watch?v=eEJzttfERW4>).

Así empezó este proyecto, sacando a las personas de la cárcel por instantes por medio del teatro. Algo que no estaba escrito en el código penitenciario, lo hicimos también para que lo pudiera ver la población civil.

Empezamos a creer en ese poder transformador, de espacios de encuentro y reconciliación entre la población carcelaria y civil. Esto nos inspiró a crear el primer restaurante en el mundo en una cárcel de mujeres de Cartagena. Más allá de los reconocimientos que tuvo este espacio fue que ninguna de las mujeres que pasaron por el restaurante de la cárcel reincidió. (se muestra video; <https://www.youtube.com/watch?v=sV5uKhtyvUA>).

Eso es lo que nos motiva a todos a estar acá, generar espacios, oportunidades, programas,

metodologías, política pública, en que realmente el índice de reincidencia disminuya. Con la voluntad, se pueden lograr más espacios así de transformación, que realmente la pena cumpla con el objetivo de resocialización y sí se puede.

No todos están de acuerdo con involucrar a la población carcelaria con la sociedad civil, pero es necesario para la resocialización. Por último, les muestro a través de un video algo que sucedió en la Cárcel de la Modelo en Bogotá, en donde creamos la Primera Agencia de Publicidad en una cárcel de hombres de máxima seguridad, nuestro primer cliente fue Carulla y hoy seguimos trabajando con el grupo Éxito gracias a este primer proyecto que iniciamos con la agencia de publicidad, entonces, creo que también vincular al sector privado es muy importante. (se muestra video: link: <https://www.youtube.com/watch?v=CF2m7H9XkH0>).

Para terminar, quiero hacer unas preguntas: levante la mano, ¿Quién ha cometido un error? ¿Quién ha pedido una segunda oportunidad?, ¿a quién le han dado una segunda oportunidad? Creo que todos hemos cometido errores, hemos pedido segundas oportunidades, a la gran mayoría nos han dado segundas oportunidades, así que, esto es una invitación para que empecemos, no solo a creer en las segundas oportunidades, sino a crearlas y a generarlas.

#### **Intervención del doctor José Fernando Ortega (Procuraduría General de la Nación):**

Las leyes penales miden el nivel de cultura de nuestra sociedad. Con la constitución y las leyes se tratar de dar respuesta a tres preguntas: ¿Cuándo y cómo prohibir?, ¿Cuándo y cómo juzgar? Porque una manera de juzgar indica un modelo de civilización. Hemos evidenciado que la pena de prisión es ineficaz, ¿Cuándo y porque castigar?

Es un proyecto de ley que piensa en mejorar el modelo de Estado. Colombia es un Estado primero Social que de derecho.

El proyecto de ley tiene un objeto que es absolutamente ambicioso. Su objeto se encuentra en el artículo 2º. Tiene un enfoque de justicia restaurativa, transformadora y alternativa.

El proyecto es muy importante, sin embargo, nos genera unas inquietudes ¿cuáles van a ser las diferencias entre lo que mencionó el doctor Penagos del procedimiento penal con acusador privado y esta ley que de alguna forma tiene muchos matices frente a ese procedimiento?

Lo anterior, porque el proyecto de ley manifiesta que tendrá un proceso expedito y sumario frente a la justicia, y efectivamente deja una sensación de seguridad al ciudadano. Pero, nos parece que debe definirse el objeto de este proyecto de ley.

En cuanto a los principios que se encuentran en el proyecto, ojalá podamos ver el rendimiento epistemológico y con fuerza normativa de la justicia restaurativa, transformadora y el principio de justicia retributiva y efectiva.

Y finalmente, establecer las medidas de contenido transformador y definir las nos parece supremamente significativo en este proyecto de ley. Es maravilloso, por ejemplo, la medida de participación obligatoria en educación y artes formales es un paso muy acertado para la transformación.

La participación obligatoria en programas de contenido social reparador también es maravillosa y está en concordancia con la democracia ciudadana y el trabajo social remunerado. Ojalá, este proyecto se haga realidad.

#### **Intervención del doctor Jorge Enrique Calero, Defensoría del Pueblo::**

Siempre ha habido casos de inconstitucionalidad en materia penitenciaria y carcelaria y ha habido violaciones sistemáticas de las personas privadas de la libertad, por eso, es muy importante esta audiencia.

Frente a este proyecto de ley, se han construido comentarios generales desde la Delegada Para la Política Criminal de la Defensoría del Pueblo: el Código Penal Colombiano establece que en Colombia existen conductas punibles derivadas de delitos y contravenciones penales (art. 19, Ley 599 de 2000). Sin embargo, a la fecha, solamente se ha establecido el desarrollo normativo respecto a las contravenciones penales.

El Código Penal Colombiano Establece un modelo jurídico que determina el esquema de delito mediante unas exigencias dogmáticas que todos conocemos, mas no frente a las contravenciones penales. Su distinción, como lo establece Velásquez, debe buscarse históricamente y puede estar dada por criterios cualitativos que respondan a derivados de la naturaleza del derecho o interés jurídico tutelado, la forma de la realización o algún elemento psicológico como puede ser el derivado de la culpabilidad o, por otra parte, por criterios cuantitativos relacionados con el menos o mayor grado de afectación a los bienes jurídicos.

También, se ha observado la construcción de la diferenciación a través de la utilización de criterios mixtos que apelan tanto criterios cuantitativos como cualitativos y otros que asumen que las contravenciones no son más que faltas administrativas ajenas al derecho penal.

Así mismo, el Código Penal se divide en dos libros: Libro primero, que consagra la parte general, que contiene las disposiciones básicas y principios estructurales, y el segundo, el especial, que ostenta la parte especial, de los delitos en particular, y contiene el desarrollo de las conductas delictivas.

La nomenclatura no es caprichosa, si no responde a un modelo que parte de la distinción de delitos y contravenciones. Ahora bien, el proyecto de ley establece la creación de un libro noveno denominado: Tratamiento penal diferenciado, en cuyo articulado establece una aplicación de alternativas, frente a conductas que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana.

Así mismo, establece la competencia de jueces de contravenciones, proceso contravencional, entre otras. Todo ello, sin considerar que el Código Penal no define y establece lo que se debe entender como contravenciones penales ni desarrolla cuáles deben ser las conductas punibles que se consideran contravenciones.

Como conclusión preliminar se debe decir que el Código de Procedimiento Penal es el destinado a regular los procedimientos para orientar la judicialización de las conductas punibles que deben ser definidas en el Código Penal.

Sin embargo, el código penal no define ni desarrolla lo que debe ser considerado como una contravención. En consecuencia, se debe una reforma al código penal para la construcción de un régimen de contravenciones penales para efectos de respetar la sistematicidad del derecho penal y el principio de legalidad como límite formal para el ejercicio de la potestad punitiva.

Dicho lo anterior, debe precisarse si lo que se quiere es determinar un verdadero régimen de contravenciones o, por el contrario, determinar un procedimiento especial para ciertos delitos como los que se establecen del artículo 568 del proyecto de ley.

Así mismo, debe señalarse que la denominación establecida en la reforma puede confundir de sí su ámbito de aplicación solo debe considerarse respecto a las de las conductas del art. 568 o si, por el contrario, tiene relación con las descritas en el código de seguridad y convivencia ciudadana.

También, se debe considerar que, si se entiende que su ámbito solo cubre a las conductas del art. 568, pero que ellas también son objeto de sanción en el Código de Seguridad de Convivencia, existe una aparente violación al principio del non bis idem, lo cual obliga a la diferenciación entre fundamento de la sanción por la contravención penal y por el derecho administrativo sancionatorio. Originado por la vulneración de las conductas contenidas en el CSC.

Por otra parte, la propuesta recoge una serie de medidas con contenido transformador que han sido propuestas en diferentes iniciativas legislativas (P.L. 331/22) y que pueden ser de gran utilidad para el sistema penitenciario, pero como en las reiteradas oportunidades, no se insertan dentro de la sistematicidad del derecho penal, pues no se saben si son penas propiamente dichas, son medidas administrativas o cuál es su naturaleza jurídica.

Dentro de las medidas de contenido transformador se incluye, por ejemplo, la obligatoriedad de tratamiento y rehabilitación de adiciones al respeto, es indispensable considerar la jurisprudencia constitucional en el sentido que el libre desarrollo de la personalidad impide la imposición de medidas que obligan a la participación de programas que vayan en contra de la voluntad del sujeto.

En unos apartes hacen referencia al acusador, pero no se tienen en cuenta que el mediador debe ser un tercero imparcial, no existe mecanismo para

dosificar las sanciones que sean claras y que brinden seguridad jurídica.

Es destacable la existencia de proyectos que promuevan la existencia de alternatividad penal y la consagración de medidas que humanicen el sistema penitenciario que hoy en día sufre una grave invasiva violación a los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad. Pero debe reestructurarse para que se adecue sistemáticamente a la división de delitos y contravenciones.

#### **Intervención de Lombart Mosquera:**

El proyecto de ley, tal y como está planteado, debería considerar una modificación clara tanto al Código Penal como al Código Penitenciario, pues destacar que toda la carga que se quiere transformar con esta ley, solamente atribuirla al proceso penal, creemos que no es posible, creemos que necesariamente se debe modificar los códigos, y sobre todo lo que tiene que ver con los principios de las sanciones penales y en los fines de la pena.

En este punto, hemos identificado algunos problemas de aplicación en la realidad. Y en ese sentido, es el ámbito de aplicación. Se ha dicho que es la ley de seguridad ciudadana de segundas oportunidades, pero nótese como en el ámbito de esta norma está dado para el delincuente primario si así se quiere, o inclusive, solamente para aquella persona que ya haya cumplido una pena y haya transcurrido 5 años, por pena cumplida.

Entonces realmente, donde está la segunda oportunidad que se está brindando, pues aquí se le cierra la puerta al reincidente desde el ámbito de aplicación de la misma norma.

Igualmente, se dice en el ámbito de aplicación que, si esta norma no se aplica, se estaría aplicando el proceso ordinario ¿Cuál proceso ordinario? Porque recordemos que nosotros tenemos una Ley 906 de 2004 y la figura del acusador privado de la Ley 1826, pareciese encajar que si no se aplica el procedimiento expedito a que se aplicara el procedimiento abreviado y no el ordinario.

En cuanto a los principios que fundamentan la norma, primero, una recomendación que creemos y que hacemos de forma muy respetuosa es que aquí se centra toda la atención en la justicia restaurativa y nótese como nosotros tenemos en el libro sexto del Código de Procedimiento Penal que, la mediación hoy en día no tiene una aplicación eficiente y eficaz, no tiene herramientas para ser aplicada, de esta que está bien regulada dentro del código de procedimiento penal en los aspectos sustanciales, pero que sucede, no hay forma de que a las personas se les obligue a mediar de alguna manera.

Caso diferente de lo que sucede con los delitos querrelables, que son objeto de conciliación, ya que ahí si es requisito de procedibilidad agotar la conciliación, entonces, esto le da herramientas a la Fiscalía o al acusador privado para que citen a la conciliación para que se intente, pero la mediación no.

El proyecto habla de justicia restaurativa, pero no se profundiza la misma. Realmente no acomodan o subsanan las deficiencias que están en el Código de Procedimiento Penal para tener una verdadera justicia restaurativa.

El otro principio que me llama la atención es la justicia retributiva o efectiva, primero, y aquí es donde uno podría modificar el Código Penal, porque es necesario saber sobre toda la justicia retributiva o efectiva que se está intentando legislar en este proyecto, ¿Cuál es la diferencia de esta justicia efectiva con el fin de la pena de la retribución justa? ¿cuál es la diferencia entre la prevención general negativa con el fin de la pena de la prevención general?

El problema anterior también es de justificación. Porque vamos a justificar una retribución efectiva con un principio que es casi su antónimo, que es la prevención general negativa, recordemos, la retribución nace justamente de las teorías absolutistas. La pena no busca una prevención general.

Otro punto importante es lo que tiene que ver con el punto 568 del Código Penal y es el que se refiere a las contravenciones penales, nótese que aquí se habla de unas contravenciones penales, pero la descripción o el contenido del artículo hace referencia a delitos y no a contravenciones. Deberíamos aprovechar este proyecto de ley y regular las contravenciones.

Se puede decir que este proyecto de ley no aplica únicamente por la voluntad de la víctima, si la víctima no lo desea, la única forma que tiene el procesado de poder obtener una medida transformadora es si llega a un acuerdo con la víctima.

#### **Intervención de Jimmy Arley Gómez Álvarez:**

Efectivamente, existen unas problemáticas que nosotros hemos compartido y advertimos respecto de algunos tópicos, concretos específicamente en la lectura de ese articulado, del proyecto de ley y, sin embargo, también respecto de la exposición de motivos.

Propiamente, y según lo indicado por el expositor Iván Márquez, que nos explicó la finalidad biológica de este proyecto de ley, pues ha identificado cuatro ejes temáticos.

El primero, pues existe unos componentes de sanciones efectivas, existe en segundo lugar, un procedimiento expedito, luego unos mecanismos restauradores para la víctima y los mecanismos transformadores dirigidos especialmente a la persona condenada. Respecto de estos ejes temáticos podemos justificar lo siguiente:

Pareciera entenderse de la exposición de motivos que el tema de la impunidad radica si no exclusivamente, en gran parte, de las altas penas impuestas y que esa elevada o tasación jurídica de las penas es lo que ha llevado a la impunidad, situación con la que nosotros compartimos del todo.

Pero, existen problemas más directos que se enfrentan de manera más adecuada a este contexto

de situaciones que hay que analizar frente al tema de la impunidad. Es decir, existen dificultades al momento de la investigación penal.

Muchas veces evidenciamos que el problema no es necesariamente los términos entre audiencias, sino, las herramientas que le damos al órgano persecutor penal para que pueda sacar adelante su pretensión acusatoria.

#### **Intervención de Roberto Castaño y Daniel Agudelo-Universidad de Caldas:**

Nosotros constantemente hacemos proyectos de convivencia y de seguridad ciudadana. Hace poco se expidió la Ley 2197 de 2022 que recientemente modificó el Código Penal y de procedimiento penal, por lo tanto, creo que la creación de una nueva norma en este ámbito resulta innecesaria.

Lo anterior, porque creo que hay figuras en el Código de Procedimiento Penal que existen y que permitirían dar segundas oportunidades, entre ellas, el nombre del principio de oportunidad sería una buena forma que existen mecanismos dentro del Código de Procedimiento Penal que permiten aplicar la suspensión.

En el proyecto de ley se habla de la suspensión de la pena, pero, el código de procedimiento penal ahora de la suspensión del procedimiento a prueba.

Creemos que sería conveniente mirar el Código de Procedimiento Penal en lo que tiene que ver con el principio de oportunidad.

Se debe hacer una modificación al Código Penal en lo que tiene que ver con las consecuencias jurídicas de la conducta punible, porque, como el código de los determinados delitos tienen una consecuencia jurídica y específicamente, los delitos que se encuentran en este proyecto de ley tienen ya una pena establecida, se tendría que hacer una modificación para que se integre en el art. 36 y 37 que no solamente es pena la privación de la libertad en un establecimiento carcelario, sino que también es una pena este tratamiento diferencial.

No se ha pensado en el proyecto de ley sobre los términos de la detención preventiva, si se va a hacer una modificación procesal, pues tendría que con el proceso expedito también hacerse una modificación al artículo 317 del Código de Procedimiento Penal, porque al recortarse los términos, entonces, también en esos casos los términos de las audiencias o entre audiencias tendrían que ser modificados y es algo que se prescinde en este proyecto de ley.

Me resulta bastante peligroso los procesos que sean rápidos, porque entre más rápido limita el ejercicio del derecho de defensa y creo que la justicia pronta que manifiesta el artículo de la constitución no es solamente para las víctimas, sino también para los procesados.

Desde el punto de vista dogmático, el proyecto de ley establece una confusión entre delitos y contravenciones.

No solamente estos delitos deberían ser considerados como parte de un proceso expedito,

si no deberían tenerse en cuenta otros delitos como otros tipos de lesiones personales, incluso, delitos culposos.

Con relación a los CERTS, como se va a garantizar que esos centros solamente sean para los fines del proyecto de acuerdo y no como sucede hoy en día debido al hacinamiento carcelario, para que no sean centros de detención transitoria indistinta.

Darles las cárceles y la administración a particulares puede ser riesgoso, si no hay una regulación específica.

Con relación a los delitos de la parte del art. 583 que hace referencia a la querrela, resulta siendo un artículo innecesario y repetitivo dentro de lo que ya está en el Código de Procedimiento Penal.

La figura del acusador público me parece una figura conflictiva porque hay una disposición que dice que los servidores públicos no pueden litigar en causa ajena y en este caso, solamente entendemos que la acción penal es pública porque la ejerce la Fiscalía General de la Nación.

No hay una regulación de la audiencia de acusación. Se habla también de defensores de oficio, pero, con el sistema actual, no hay defensa y oficio, pero hay defensores públicos.

Una pregunta que nos surge es, ¿Qué pasaría si quien no quiere someterse a este tipo de procesos es el procesado? Porque si se le da la facultad a la víctima que, si se da este tipo de trámite o decide por el ordinario, puede que el procesado manifieste que no le conviene.

Adicionalmente, hay una falta de regulación de la segunda instancia. Recordemos que la instancia en materia procesal no lo hace el superior jerárquico, sino el superior funcional, y en este caso, no se hace referencia a él. Hay un problema serio del principio de integración normativa de esta norma con la Ley 906 de 2004.

**CONFLICTO DE INTERÉS**

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de

la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286.

Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista”.

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa entra en vigencia a partir de su publicación, y modifica normas de carácter penal, de allí que frente a la situación actual de los Congresistas no se evidencia un posible conflicto de interés.

Así las cosas, no se evidencia que los Congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, tampoco, puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los Congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 ibídem: “Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Atendiendo varias de las recomendaciones realizadas en la Audiencia Pública y de las recomendaciones realizadas por el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal frente a este mismo proyecto que se tramitó en la legislatura anterior, resulta pertinente realizar una serie de ajustes al articulado, tal y como se expone a continuación:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 1º.</b> Adiciónese un libro IX al Código de Procedimiento penal que constará de los títulos, capítulos y artículos que se señalan a continuación:</p> <p style="text-align: center;">LIBRO IX DEL TRATAMIENTO PENAL ALTERNATIVO</p> <p style="text-align: center;">TITULO I DEL RÉGIMEN ALTERNATIVO</p> <p style="text-align: center;">Capítulo I Disposiciones generales</p>	<p>Eliminado.</p>	<p>Con el objeto de atender las observaciones de carácter técnico, se propone retirar el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana del Código de Procedimiento Penal y dejarlo como una ley autónoma que desarrolle sus aspectos sustanciales y procesales de forma autónoma y especial.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 2°.</b> Adiciónese un artículo 565 al 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.</p>	<p><del>Artículo 2°.</del> Adiciónese un artículo 565 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:-                      Artículo <b>1.</b> OBJETO. <b>La presente ley</b> persigue la intervención preventiva y transformadora frente a <b>las contravenciones penales</b> 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.</p>	<p>Por coherencia se hace la referencia a la ley y no al título, se precisa que esta ley desarrolla las contravenciones penales de que trata el artículo 19 de la Ley 599 de 2000.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> Adiciónese un artículo 566 al 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.</p>	<p><del>Artículo 3°.</del> Adiciónese un artículo 566 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:-                      Artículo <b>2.</b> ÁMBITO DE APLICACIÓN. El régimen de alternatividad penal previsto en <b>esta ley</b> se aplicará exclusivamente a las personas que hayan incurrido <b>en la comisión de contravenciones penales</b>, siempre y cuando sea la primera vez que <b>se comete una de estas conductas o un delito</b>, 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.</p>	<p>Se hacen los ajustes de coherencia normativa y se precisa el alcance del ámbito de aplicación.</p>
<p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese un artículo 567 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo 567. Son principios del régimen de alternatividad penal: (...)</p>	<p><del>Artículo 4°.</del> Adiciónese un artículo 567 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:-                      Artículo <b>3. PRINCIPIOS:</b> Son principios del régimen de alternatividad penal: (...)</p>	<p>Se hacen los ajustes de coherencia normativa y se coloca el <i>nomen iuris</i> del artículo.</p>
<p><b>Artículo 5°.</b> Adiciónese un artículo 568 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo 568. CONTRAVENCIONES PENALES. 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:                      1. Lesiones personales con incapacidad para trabajar o enfermedad inferior a treinta (30) días contempladas en el artículo 112 del Código Penal.</p>	<p><del>Artículo 5°.</del> Adiciónese un artículo 568 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:-                      Artículo <b>4.</b> CONTRAVENCIONES PENALES. <b>Considérense exclusivamente para efecto del</b> ámbito de aplicación de la presente norma <b>como contravenciones penales</b> los tipos señalados a continuación:                      1. <del>Lesiones personales con incapacidad para trabajar o enfermedad inferior a treinta (30) días contempladas en el artículo 112 del Código Penal.</del></p>	<p>Se realiza el ajuste de coherencia normativa y se amplía las conductas contravenciones que pueden ser objeto del régimen de alternatividad penal.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>2. Lesiones personales con incapacidad para trabajar o enfermedad superior a treinta (30) días y hasta noventa (90) días, contempladas en el artículo 112 del Código Penal.</p> <p>3. Hurto establecido en el artículo 239 de Código Penal, en cuantía que no exceda de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>5. Hurto calificado por las causales 1, 2, 3 y 4 del artículo 240 de Código Penal, en cuantía que no exceda los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>6. Hurto calificado sobre medio motorizado, sus partes esenciales o mercancías o combustibles que se lleve en ellos, de que trata el inciso 8° del artículo 240 del Código Penal, siempre y cuando la cuantía no supere los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>7. Hurto agravado por las causales 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10 y 11 del artículo 241 del Código Penal, en cuantía que no exceda los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>8. Estafa de que trata el artículo 246 del Código Penal, siempre que la conducta no supere los diez (10) salarios mínimos legales vigentes.</p>	<p><del>2. Lesiones personales con incapacidad para trabajar o enfermedad superior a treinta (30) días y hasta noventa (90) días, contempladas en el artículo 112 del Código Penal.</del></p> <p>1. Lesiones Personales cuya pena mínima sea inferior a 8 años.</p> <p>2. Hurto establecido en el artículo 239 de Código Penal, en cuantía que no exceda de <b>diez (10)</b> salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>3. Hurto calificado por las causales 1, 2, 3 y 4 del artículo 240 de Código Penal, en cuantía que no exceda los <b>diez (10)</b> salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>4. Hurto calificado sobre medio motorizado, sus partes esenciales o mercancías o combustibles que se lleve en ellos, de que trata el inciso 8° del artículo 240 del Código Penal, siempre y cuando la cuantía no supere los <b>diez (10)</b> salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>5. Hurto agravado por las causales 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10 y 11 del artículo 241 del Código Penal, en cuantía que no exceda los <b>diez (10)</b> salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>6. Estafa de que trata el artículo 246 del Código Penal, siempre que la conducta no supere los diez (10) salarios mínimos legales vigentes.</p> <p><b><u>7. Emisión y transferencia ilegal de cheque de que trata el artículo 248 del Código Penal, siempre que la cuantía no supere los diez (10) salarios mínimos legales vigentes.</u></b></p> <p><b><u>8. Abuso de confianza de que trata el artículo 249 de Código Penal, siempre que la cuantía no supere los quince (15) salarios mínimos legales vigentes.</u></b></p> <p><b><u>9. Daño en bien ajeno de que trata el artículo 265 del Código Penal, siempre que la cuantía no supere los diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</u></b></p> <p><b><u>10. Delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales de que trata el artículo 339A del Código Penal.</u></b></p> <p><b><u>11. Delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales en modalidad agravada de que trata el artículo 339B del Código Penal.</u></b></p> <p><b><u>12. Injurias de que trata el artículo 220 de Código Penal.</u></b></p> <p><b><u>13. Calumnias de que trata el artículo 221 del Código Penal.</u></b></p> <p><b><u>14. Injurias y calumnias indirectas de que trata el artículo 222 del Código Penal.</u></b></p> <p><b><u>15. Inasistencia alimentaria de que trata el artículo 233 del Código Penal.</u></b></p>	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 6°.</b> Adiciónese un artículo 569 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo 569. NECESIDAD Y JUSTICIA RESTAURATIVA. 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. Una solución restaurativa deberá contener como mínimo actuaciones de acuerdo con las cuales el posible contraventor acepte su responsabilidad en la 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><del>Artículo 6°.</del> Adiciónese un artículo 569 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo <b>5°.</b> NECESIDAD Y JUSTICIA RESTAURATIVA. En la aplicación <b>de la presente ley</b> se preferirán los mecanismos restaurativos y transformadores, en este sentido los procedimientos para la imposición de medidas contravencionales deberán <b>procurar</b> que en todo proceso la víctima y el posible contraventor puedan participar activamente en una resolución restaurativa <b>del</b> conflicto.</p> <p>Una solución restaurativa deberá contener como mínimo actuaciones de acuerdo con las cuales el posible contraventor acepte su responsabilidad en la conducta, aporte materialmente en la <b>reparación</b> 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>Se hace coherencia normativa y se precisa que para la solución restaurativa no es necesaria la aquiescencia o participación de la víctima, pero que en todo caso se deberá procurar que esta, si quiere, participe en la solución restaurativa.</p>
<p><b>Artículo 7°.</b> Adiciónese un artículo 570 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo 570. SUSPENSIÓN PROVISIONAL A PRUEBA. 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. 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><del>Artículo 7°.</del> Adiciónese un artículo 570 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo <b>6.</b> SUSPENSIÓN PROVISIONAL A PRUEBA. Cuando se haya logrado una solución restaurativa el infractor quedará sometido a suspensión provisional a prueba por el término <b>de dos (2) a cinco (5)</b> años. En caso de que el contraventor reincida <b>durante este término</b> en alguna de <b>las contravenciones previstas en esta ley solo podrá imponerse para la nueva conducta la</b> privación transformadora y efectiva de la libertad <b>correspondiente.</b></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><b><u>En los casos en los cuales el contraventor incumpla de forma grave las medidas de contenido transformador no privativas de la libertad que le hayan sido impuestas, el juez que conoció del caso, previo proceso sumario para verificar el incumplimiento de las medidas, impartirá orden de privación transformadora y efectiva de la libertad hasta por el término de tres (3) meses.</u></b></p>	<p>Se hacen ajustes para garantizar el sistema escalonado de sanciones y evitar que lo establecido con la suspensión provisional a prueba resulte más gravoso que lo que ocurren en el régimen penal ordinario generando con ello problemas de favorabilidad.</p> <p>En particular, la modificación pretende ajustar el proyecto para que se refleje un verdadero sistema de oportunidades – Three-strikes law – en la cual se presenten tres oportunidades: 1) una primera sin privación de libertad, 2) una segunda con privación transformadora de libertad y, 3) una tercera en la cual ya se pasa al sistema penal ordinario.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 8°.</b> Adiciónese un artículo 571 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo 571. CENTROS DE RETENCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y LA SEGURIDAD CIUDADANA. 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><del>Artículo 8°.</del> Adiciónese un artículo 571 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo <b>7°.</b> CENTROS DE RETENCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y LA SEGURIDAD CIUDADANA. Autorícese <b>al gobierno nacional para que cree</b> 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. <b><u>EL 20% restante será cofinanciado por los departamentos, municipios y distritos que se encuentren comprendidos en la respectiva circunscripción regional.</u></b></p> <p>Los centros de retención para la transformación social y la seguridad ciudadana serán establecidos en <b>los lugares que determine el Gobierno Nacional, garantizando que en su ubicación geográfica los mismos atiendan las necesidades de las diferentes regiones del país.</b></p> <p><b><u>En estos centros</u></b> 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.</p> <p><b><u>Parágrafo 3°: Corresponde a los entes territoriales contribuir en la oferta institucional de programas con contenido transformador que se puedan realizar en los CERTS.</u></b></p> <p><b><u>Parágrafo 4°: EL Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, en concurso con las Gobernaciones y el Distrito Capital de Bogotá, dentro de los 3 meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, acordarán cuáles serán las circunscripciones regionales en las cuales se podrá dividir el país para el establecimiento de los CERTS, los cuales no tendrá que seguir el esquema de los actuales departamentos.</u></b></p>	<p>Considerando que resulta imposible que en todos los entes territoriales se adecuen CERTS, se propone que estos sean creados y ubicado por el gobierno nacional y que los entes territoriales concurren con los programas de contenido transformador que puedan ofrecerse en estas instituciones.</p> <p>Igualmente se otorgan las competencias para poder ordenar el mapa de los CERTS por regiones, que no tienen que coincidir con la actúa división político-administrativa de los departamentos.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 9º.</b> Adiciónese un artículo 572 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo 572. MEDIDAS DE CONTENIDO TRANSFORMADOR. 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:                      A) Participación obligatoria en programas de instrucción en artes, oficios o educación formal.                      B) Participación obligatoria en programas de contenido social reparador.                      C) Participación obligatoria en programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones.                      D) Trabajo social no remunerado.                      Parágrafo 1º. Corresponde a la autoridad que deba imponer la medida de contenido transformador determinar, de acuerdo con la gravedad e impacto de la conducta contravenacional, la idoneidad de la medida o medidas de contenido transformador a imponer.                      Parágrafo 2º. 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.                       Parágrafo 3. 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><del>Artículo 9º.</del> Adiciónese un artículo 572 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo <b>8º.</b> MEDIDAS DE CONTENIDO TRANSFORMADOR. 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:                      A) Participación obligatoria en programas de instrucción en artes, oficios o educación formal.                      B) Participación obligatoria en programas de contenido social reparador.                      C) Participación <del>obligatoria</del> en programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones.                      D) Trabajo social no remunerado.                      Parágrafo 1º. Corresponde a la autoridad que deba imponer la medida de contenido transformador determinar, de acuerdo con la gravedad e impacto de la conducta contravenacional, la idoneidad de la medida o medidas de contenido transformador a imponer.                      Parágrafo 2º. Las medidas de contenido transformador podrán ser concurrentes entre ellas. Estas medidas serán de obligatorio cumplimiento, <b>salvo la participación en programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones</b>, 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 c orresponda.                      Parágrafo 3º. 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>Se ordena la coherencia normativa y se precisa que la medida de participación en programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones no es obligatoria, a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de contraventor.</p>
<p><b>Artículo 10.</b> Adiciónese un artículo 573 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo 573.(...)</p>	<p><b>Artículo 10.</b> Adiciónese un artículo 573 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo <b>9.</b> (...)</p>	<p>Se ordena la coherencia normativa.</p>
<p><b>Artículo 11.</b> Adiciónese un artículo 574 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo 574. (...)</p>	<p><b>Artículo 11.</b> Adiciónese un artículo 574 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo <b>10.</b> (...)</p>	<p>Se ordena la coherencia normativa.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 12.</b> Adiciónese un artículo 575 al 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 contraventor por solución restaurativa.                      La participación obligatoria en programas 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 sicotrópicas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social reglamentar dentro de 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.</p>	<p><del>Artículo 12.</del> Adiciónese un artículo 575 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo <b>11.</b> 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 contraventor por solución restaurativa.                      La participación obligatoria en programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones <b>podrá imponerse con la autorización del contraventor y</b> siempre que se encuentre demostrados que <b>este</b> padece de adicción de drogas estupefacientes o sicotrópicas., <del>o que la conducta contravencional fue cometida bajo el influjo de drogas estupefacientes o sicotrópicas.</del>  <u><b>La participación voluntaria del contraventor en el programa de que trata este artículo será considerada por la autoridad judicial para otorgar una circunstancia de menor punibilidad al momento de aplicar la docimetría contravencional.</b></u>  <b>Parágrafo.</b> Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social reglamentar dentro de 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.</p>	<p>Como consecuencia de eliminar el carácter obligatorio de la participación en el programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones, se realizan los ajustes correspondientes de coherencia normativa y precisa el efecto favorable que obtiene el contraventor que voluntariamente desee someterse a dicho programa.</p>
<p><b>Artículo 13.</b> Adiciónese un artículo 576 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo 576. (...)</p>	<p><del>Artículo 13.</del> Adiciónese un artículo 576 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo <b>12.</b> (...)</p>	<p>Se ordena la coherencia normativa.</p>
<p><b>Artículo 13°.</b> (sic) Adiciónese un artículo 577 al 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.</p>	<p><del>Artículo 13°.</del> Adiciónese un artículo 577 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo <b>13. SANCIÓN EFECTIVA.</b> <b>Será sanción efectiva</b> la privación transformadora y efectiva de la libertad.</p>	<p>Se elimina la multa como sanción efectiva por ser esta en su naturaleza contraria al propósito de política criminal perseguido en esta ley.</p>
<p><b>Artículo 14.</b> Adiciónese un artículo 578 al 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.  <b>Parágrafo 1°.</b> 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.</p>	<p><i>Eliminado.</i></p>	<p>Se elimina según el comentario anterior.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p><b>Parágrafo 2º.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> 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.</p>		
<p><b>Artículo 15.</b> Adiciónese un artículo 579 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p>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).</p> <p>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.</p>	<p><del>Artículo 15.</del> Adiciónese un artículo 579 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo <b>14.</b> 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).</p> <p><del>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.</del></p>	<p>Se hace el ajuste de coherencia normativa y se elimina el inciso segundo, a efectos de permitir los beneficios penitenciarios como consecuencia de la propia naturaleza transformadora y resocializadora del proyecto.</p>
<p><b>Artículo 16.</b> Adiciónese un artículo 580 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p><i>Eliminado.</i></p>	<p>Se elimina por coherencia con la supresión de la sanción de multa.</p>
<p><b>Artículo 17.</b> Adiciónese un artículo 581 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p>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 respecti</p>	<p><del>Artículo 17.</del> Adiciónese un artículo 581 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo <b>15.</b> DOSIMETRÍA ALTERNATIVA, EFECTIVA Y TRANSFORMADORA. Con el objeto de garantizar el cumplimiento efectivo de las sanciones la dosimetría 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 la conducta contravencional</p>	<p>Se realiza un ajuste de la dosimetría penal para ajustarla con sus finalidades de alternatividad penal y transformadora, por lo que no se permitirá en este sistema sanciones superiores a los dos años de privación de libertad, o hasta dos años y medio en los casos de concurso de contravenciones.</p> <p>Se ajusta también la dosimetría para garantizar la proporcionalidad de las sanciones de acuerdo con las conductas cometidas.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>vas conductas descritas en la parte especial del Código Penal, disminuidos en la mitad del máximo y en la mitad del mínimo.</p> <p>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.</b> 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.</p> <p>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.</p>	<p>equivalente en la parte especial del Código Penal, disminuidos en <b>las cuatro quintas partes</b> del máximo y <b>las tres cuartas partes</b> del mínimo.</p> <p><b><u>En todo caso no podrá imponerse una privación transformadora y efectiva de la libertad superior a veinticuatro (24) meses y en los casos de concurso de conductas contravencionales no podrá superar de los 30 meses.</u></b></p> <p>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.</b> 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, <b>salvo los beneficios para descontar pena de carácter penitenciario que se multiplicarán por dos.</b></p> <p>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.</p>	
<p><b>Artículo 18.</b> Adiciónese un artículo 582 al 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.</p>	<p><b>Artículo 18.</b> Adiciónese un artículo 582 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así: Artículo <b>16.</b> PROCEDIMIENTO CONTRAVENCIONAL EFECTIVO. El enjuiciamiento de las conductas contravencionales establecidas <b>en la presente ley</b> se realizará de acuerdo con las reglas del procedimiento contravencional efectivo que se señalan a continuación.</p>	<p>Se realiza el ajuste de concordancia normativa.</p>
<p><b>Artículo 19.</b> Adiciónese un artículo 583 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así: Artículo 583. QUERRELLA 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 del Código de Procedimiento Penal, salvo cuando se trate de la captura en flagrancia, en cuyo caso el proceso será iniciado de oficio.</p> <p>La investigación de oficio frente a una conducta que requería querrela no impide aplicar, cuando la decisión se considere necesaria, los efectos propios de la querrela, entre ellos el desistimiento y la conciliación.</p>	<p><b>Artículo 19.</b> Adiciónese un artículo 583 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así: Artículo <b>17.</b> QUERRELLA Y OFICIOSIDAD. La iniciación del proceso contravencional <b>efectivo</b> de que trata la presente ley requerirá querrela de parte frente <b>a los tipos penales equivalentes a contravenciones que así lo requieran de acuerdo con</b> el artículo 74 del Código de Procedimiento Penal, salvo cuando se trate de la captura en flagrancia, en cuyo caso el proceso será iniciado de oficio.</p> <p>La investigación de oficio frente a una conducta que requería querrela no impide aplicar, cuando la decisión se considere necesaria, los efectos propios de la querrela, entre ellos el desistimiento y la conciliación.</p>	<p>Se realiza el ajuste de concordancia normativa y se precisa el alcance de las conductas objeto de querrela.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 20.</b> Adiciónese un artículo 584 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 584.</b> TITULARIDAD DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.</p>	<p><del>Artículo 20.</del> Adiciónese un artículo 584 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 18.</b> TITULARIDAD DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.</p>	<p>Se realiza el ajuste de concordancia normativa.</p>
<p><b>Artículo 21.</b> Adiciónese un artículo 585 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo 585. AUDIENCIA PRELIMINAR RESTAURATIVA. 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 transformadoras que deberá cumplir el contraventor, así como realizará el seguimiento al cumplimiento de estas.</p> <p>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 fracasada esta audiencia y proceder inmediatamente con la presentación del escrito de acusación de que trata el artículo siguiente.</p>	<p><b>Artículo 21.</b> Adiciónese un artículo 585 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo <b>19.</b> AUDIENCIA PRELIMINAR RESTAURATIVA. 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><b><u>Esta audiencia deberá realizarse dentro de los 15 días siguientes al que se haya recibido a respectiva querrela o se haya conocido la información para adelantar la investigación de oficio, según sea el caso.</u></b></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 transformadoras que deberá cumplir el contraventor, así como realizará el seguimiento al cumplimiento de estas.</p> <p><b><u>Una vez concluida la audiencia preliminar restaurativa el presunto contraventor adoptará la calidad de imputado.</u></b></p> <p>Parágrafo <b>1.</b> En ningún caso la víctima será obligada a concurrir a esta audiencia y si lo desea podrá manifestar por escrito su deseo de <b><u>no conciliar.</u></b></p> <p><b><u>Sin perjuicio del deber de procurar soluciones concertadas entre la víctima y el presunto contraventor, en caso de que la víctima no desee llegar a un acuerdo restaurativo y el presunto contraventor sí desee ofrecer solu</u></b></p>	<p>Con el objeto de garantizar el espíritu del proyecto, se propone la posibilidad de que, si el presunto contraventor tiene una voluntad real de llegar a una solución restaurativa, pueda acogerse a este pese a que la víctima no esté de acuerdo. Para garantizar la seriedad de esta oferta restaurativa, se establece un control judicial que pueda verificar que esta satisfaga razonablemente la reparación de daño causado con la conducta punible y además se impongan las medidas de contenido transformador que correspondan.</p> <p>Ahora bien, con el objeto de que no se presente una afectación de los derechos del procesado, en especial el de imparcialidad, en el caso en que la audiencia preliminar restaurativa deba llevarse por medio de acusador privado, se propone que frente a esta situación dicha audiencia cuente con la presencia de un tercero conciliador autorizado.</p> <p>También se precisa la calidad de imputado del presunto contraventor y se hace claridad sobre el término para que inicie esta audiencia.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
	<p><u>ciones restaurativas, este o el titular de acción contravencional podrán solicitar ante el Juez Municipal de Conocimiento de Contravenciones que se adopte una solución restaurativa unilateral, para lo cual el juez revisará que la oferta restablezca razonablemente la reparación de daño causado a la víctima y procederá según lo señalado en el inciso 3° del presente artículo.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. En los casos en que se proceda a través de acusador privado la mediación deberá realizarse a través de un centro de conciliación autorizado.</u></p> <p>Corresponde a las alcaldías y al ministerio público disponer de mediadores especializados para la realización de las audiencias de que trata el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 3°. En los casos de flagrancia se procederá con el traslado de la acusación sin necesidad de que se hubiera surtido previamente la audiencia de que trata este artículo.</p>	
<p><b>Artículo 22.</b> Adiciónese un artículo 586 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo 586. AUDIENCIA PREPARATORIA. 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.</p>	<p><b>Artículo 22.</b> Adiciónese un artículo 586 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo <b>20.</b> AUDIENCIA PREPARATORIA. 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 <u>el escrito de acusación podrá presentarse inmediatamente sin que sea necesario que se haya adelantado la audiencia de que trata el artículo anterior.</u></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.</p>	<p>Se realiza el ajuste de coherencia normativa y se precisa que en los casos de flagrancia no será necesario que previamente se haya realizado la audiencia preliminar restaurativa, por lo que será posible que se proceda de inmediata con la presentación del escrito de acusación.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>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.</p> <p>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>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.</p> <p>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 23.</b> Adiciónese un artículo 587 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así: Artículo 587. AUDIENCIA CONCENTRADA DE JUZGAMIENTO. (...)</p>	<p><del>Artículo 23.</del> Adiciónese un artículo 587 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así: Artículo <b>21</b>. AUDIENCIA CONCENTRADA DE JUZGAMIENTO. (...)</p>	Se realiza el ajuste de coherencia normativa.
<p><b>Artículo 24.</b> Adiciónese un artículo 588 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así: Artículo 588. APELACIÓN. 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><del>Artículo 24.</del> Adiciónese un artículo 588 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así: Artículo <b>22</b>. APELACIÓN. El juez de primera instancia concederá el recurso de apelación <b>que hubiese sido presentado y sustentando en término y lo remitirá a reparto de los Jueces Penales del Circuito</b> 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>	Se realiza el ajuste de coherencia normativa y se precisa la categoría de competencia del juez superior que debe desatar la apelación.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
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.	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><b>Artículo 25.</b> Adiciónese un artículo 589 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo 589. PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD. (...)</p>	<p><del>Artículo 25.</del> Adiciónese un artículo 589 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:                      Artículo <b>23</b>. PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD. (...)</p>	Se realiza el ajuste de coherencia normativa.
Artículo nuevo.	<p><u>Artículo 24. DEL ARRESTO PREVENTIVO TRANSFORMADOR. El arresto preventivo solo se podrá imponer frente a las contravenciones de lesiones personales, hurto o estafa establecidas en el artículo 4° de la presente ley y procederá en los casos en los cuales el presunto contraventor haya sido objeto de captura o se le haya formulado imputación por conducta constitutiva de delito o contravención dentro de término de los dos (2) años anteriores a la posible comisión de la nueva conducta contravencional. Esto siempre y cuando en dicho proceso no se haya decretado la preclusión o absolución.</u>  <u>También procederá el arresto preventivo transformador en los casos en los cuales el presunto contraventor haya celebrado un acuerdo restaurativo previo en el marco de la presente ley y haya vuelto a reincidir en una posible conducta contravencional.</u>  <u>Igualmente, se podrá decretar el arresto preventivo transformador cuando se presente peligro para la comunidad o para la víctima.</u>  <u>El arresto preventivo transformador podrá ser solicitado por la víctima, por la fiscalía o por quien haya solicitado el ejercicio de acusador privado o público, aun cuando esta no se haya resuelto; ante el Juez Municipal de Conocimiento de Contravenciones quien deberá resolver sobre el mismo en la audiencia de legalización de captura o en los demás casos dentro de los cinco (5) días siguientes a su solicitud.</u>  <u>El arresto preventivo se cumplirá en los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS) y en ningún caso podrán tener una duración superior a seis (6) meses.</u>  <u>Parágrafo. El arresto preventivo transformador no afectara las medidas de aseguramiento privativas de la libertad que se impongan por la comisión de delitos.</u></p>	Con el objeto de cubrir el vacío normativo que tenía el proyecto frente a la procedencia de alguna medida de aseguramiento privativa de la libertad, se propone un arresto preventivo transformador que siguiendo el espíritu de la iniciativa esté centrado en la reincidencia como aumento en la escala criminal y que se cumpla en los CERTS.
<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.                      Parágrafo 1°. Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura adelantar las</p>	<p><b>Artículo 25. VIGENCIA.</b> La presente ley entrará en vigencia a partir del año siguiente a la fecha de su promulgación, salvo el artículo <u>7°</u> de esta ley que entrará a regir desde la promulgación.                      Parágrafo 1°. Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura adelantar las</p>	De acuerdo con la modificación introducida a la organización de los CERTS se considera innecesaria mantener la referencia a pliegos tipo y además resulta necesario precisar la norma supletiva.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>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> <p>Parágrafo 2.º 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 dentro del término establecido en este artículo.</p> <p>Parágrafo 3.º. 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 diferencia de acuerdo con las categorías de distritos y municipios y de forma coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho.</p>	<p>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> <p>Parágrafo 2.º. 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.</p> <p><b><u>Parágrafo 3.º. INTEGRACIÓN NORMATIVA. En todo lo no regulado en la presente ley respecto a los aspectos sustanciales de las contravenciones se aplicará lo establecido en el Código Penal y en aquello no contemplado en materia procedimental se acudirá a lo señalado en la Ley 600 de 2000.</u></b></p>	

### PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores se propone a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representante dar primer debate al **Proyecto de ley número 108 de 2022 Cámara, por el cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana**, junto con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,



JUAN SEBASTIAN GÓMEZ GONZALES  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2022 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia  
DECRETA  
TÍTULO I

DEL RÉGIMEN ALTERNATIVO

Capítulo I

#### Disposiciones generales

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley persigue la intervención preventiva transformadora frente a las contravenciones penales 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 2º. ámbito de aplicación.** El régimen de alternatividad penal previsto en esta ley se aplicará Exclusivamente a las personas que hayan incurrido en la comisión de contravenciones penales, siempre y cuando sea la primera vez que se comete una de estas conductas o un delito, 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.

**Artículo 3º. Principios.** 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.

**Artículo 4°. Contravenciones penales.** Considérense exclusivamente para efecto del ámbito de aplicación de la presente norma como contravenciones penales los tipos señalados a continuación:

1. Lesiones Personales cuya pena mínima sea inferior a 8 años.
2. Hurto establecido en el artículo 239 de Código Penal, en cuantía que no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
3. Hurto calificado por las causales 1, 2, 3 y 4 del artículo 240 de Código Penal, en cuantía que no exceda los diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
4. Hurto calificado sobre medio motorizado, sus partes esenciales o mercancías o combustibles que se lleve en ellos, de que trata el inciso 8° del artículo 240 del Código Penal, siempre y cuando la cuantía no supere los diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
5. Hurto agravado por las causales 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10 y 11 del artículo 241 del Código Penal, en cuantía que no exceda los diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
6. Estafa de que trata el artículo 246 del Código Penal, siempre que la conducta no supere los diez (10) salarios mínimos legales vigentes.
7. Emisión y transferencia ilegal de cheque de que trata el artículo 248 del Código Penal, siempre que la cuantía no supere los diez (10) salarios mínimos legales vigentes.
8. Abuso de confianza de que trata el artículo 249 de Código Penal, siempre que la cuantía no supere los quince (15) salarios mínimos legales vigentes.
9. Daño en bien ajeno de que trata el artículo 265 del Código Penal, siempre que la cuantía no supere los diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
10. Delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales de que trata el artículo 339A del Código Penal.
11. Delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales en modalidad agravada de que trata el artículo 339B del Código Penal.
12. Injuria de que trata el artículo 220 de Código Penal.
13. Calumnia de que trata el artículo 221 del Código Penal.
14. Injuria y calumnia indirectas de que trata el artículo 222 del Código Penal.
15. Inasistencia alimentaria de que trata el artículo 233 del Código Penal.

**Artículo 5°. Necesidad y justicia restaurativa.** En la aplicación de la presente ley se preferirán los mecanismos restaurativos y transformadores, en este sentido los procedimientos para la imposición de medidas contravencionales deberán procurar que en todo proceso la víctima y el posible contraventor puedan participar activamente en una resolución restaurativa del conflicto.

Una solución restaurativa deberá contener como mínimo actuaciones de acuerdo con las cuales el posible contraventor acepte su responsabilidad en la conducta, aporte materialmente en la reparación 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.

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.

**Artículo 6°. Suspensión provisional a prueba.** Cuando se haya logrado una solución restaurativa el infractor quedará sometido a suspensión provisional a prueba por el término de dos (2) a cinco (5) años. En caso de que el contraventor reincida durante este término en alguna de las contravenciones previstas en esta ley solo podrá imponerse para la nueva conducta la privación transformadora y efectiva de la libertad correspondiente.

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.

En los casos en los cuales el contraventor incumpla de forma grave las medidas de contenido transformador no privativas de la libertad que le hayan sido impuestas, el juez que conoció del caso, previo proceso sumario para verificar el incumplimiento de las medidas, impartirá orden de privación transformadora y efectiva de la libertad hasta por el término de tres (3) meses.

**Artículo 7°. Centros de retención para la transformación social y la seguridad ciudadana.**

Autorícese al gobierno nacional para que cree 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. EL 20% restante será cofinanciado por los departamentos, municipios y distritos que se encuentren comprendidos en la respectiva circunscripción regional.

Los centros de retención para la transformación social y la seguridad ciudadana serán establecidos en los lugares que determine el Gobierno Nacional, garantizando que en su ubicación geográfica los mismos atiendan las necesidades de las diferentes regiones del país.

En estos centros se cumplirá la privación transformadora y efectiva de la libertad y se deberán garantizar que en ellos se puedan realizar medidas de contenido transformador.

**Parágrafo 1°.** 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).

**Parágrafo 2°.** 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.

**Parágrafo 3°.** Corresponde a los entes territoriales contribuir en la oferta institucional de programas con contenido transformador que se puedan realizar en los CERTS.

**Parágrafo 4°.** EL Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, en concurso con las Gobernaciones y el Distrito Capital de Bogotá, dentro de los 3 meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, acordarán cuáles serán las circunscripciones regionales en las cuales se podrá dividir el país para el establecimiento de los CERTS, los cuales no tendrá que seguir el esquema de los actuales departamentos.

## Capítulo II.

### De las medidas con contenido transformador.

**Artículo 8°. Medidas de contenido transformador.**

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:

- A) Participación obligatoria en programas de instrucción en artes, oficios o educación formal.
- B) Participación obligatoria en programas de contenido social reparador.
- C) Participación en programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones.
- D) Trabajo social no remunerado.

**Parágrafo 1°.** 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.

**Parágrafo 2°.** Las medidas de contenido transformador podrán ser concurrentes entre ellas. Estas medidas serán de obligatorio cumplimiento, salvo la participación en programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones, 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.

**Parágrafo 3°.** 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.

**Artículo 9°. Participación obligatoria en programas de instrucción en artes, oficios o educación formal.** 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.

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).

**Artículo 10. Participación obligatoria en programa con contenido social reparador.**

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.

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

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.

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

**Artículo 11. Participación en programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones.** La participación 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 contraventor por solución restaurativa.

La participación en programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones podrá imponerse con la autorización del contraventor y siempre que se encuentre demostrado que este padece de adicción de drogas estupefacientes o sicotrópicas.

La participación voluntaria del contraventor en el programa de que trata este artículo será considerada por la autoridad judicial para otorgar una circunstancia de menor punibilidad al momento de aplicar la dosimetría contravencional.

**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 12. 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 la sanción transformadora de privación efectiva de la libertad.**

**Artículo 13. Sanción efectiva.** Será sanción efectiva la privación transformadora y efectiva de la libertad.

**Artículo 14. 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).

**Artículo 15. Dosimetría alternativa, efectiva y transformadora.** Con el objeto de garantizar el cumplimiento efectivo de las sanciones la dosimetría 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 la conducta contravencional equivalente en la parte especial del Código Penal, disminuidos en las cuatro quintas partes del máximo y las tres cuartas partes del mínimo.

En todo caso no podrá imponerse una privación transformadora y efectiva de la libertad superior a veinticuatro (24) meses y en los casos de concurso de conductas contravencionales no podrá superar de los 30 meses.

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, salvo los beneficios para descontar pena de carácter penitenciario que se multiplicarán por dos.

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 I

#### **Procedimiento contravencional efectivo.**

**Artículo 16. Procedimiento contravencional efectivo.** El enjuiciamiento de las conductas contravencionales establecidas en la presente ley se realizará de acuerdo con las reglas del procedimiento contravencional efectivo que se señalan a continuación.

**Artículo 17. Querella y oficiosidad.** La iniciación del proceso contravencional efectivo de que trata la presente ley requerirá querella de parte frente a los tipos penales equivalentes a contravenciones que así lo requieran de acuerdo con el artículo 74 del 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 requería querella no impide aplicar, cuando la decisión se considere necesaria, los efectos propios de la querella, entre ellos el desistimiento y la conciliación.

**Artículo 18. Titularidad del ejercicio de la acción penal.** De acuerdo con lo establecido en el párrafo 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:

1. La fiscalía general de la Nación.
2. El acusador público: Que podrá ser un servidor público o un contratista adscrito a la respectiva alcaldía municipal o distrital.
3. El acusador privado: De acuerdo con lo establecido en la Ley 1826 de 2017.

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.

**Artículo 19. Audiencia preliminar restaurativa.** Una vez recibida la respectiva querella 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. Esta audiencia deberá realizarse dentro de los 15 días siguientes al que se haya recibido a respectiva querella o se haya conocido la información para adelantar la investigación de oficio, según sea el caso.

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.

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.

Una vez concluida la audiencia preliminar restaurativa el presunto contraventor adoptará la calidad de imputado.

**Parágrafo 1º.** En ningún caso la víctima será obligada a concurrir a esta audiencia y si lo desea podrá manifestar por escrito su deseo de no conciliar.

Sin perjuicio del deber de procurar soluciones concertadas entre la víctima y el presunto contraventor, en caso de que la víctima no desee llegar a un acuerdo restaurativo y el presunto contraventor sí desee ofrecer soluciones restaurativas, este o el titular de la acción contravencional podrán solicitar ante el Juez Municipal de Conocimiento de Contravenciones que se adopte una solución restaurativa unilateral, para lo cual el juez revisará que la oferta restablezca razonablemente la reparación de daño causado a la víctima y procederá según lo señalado en el inciso 3º del presente artículo.

**Parágrafo 2º.** En los casos en que se proceda a través de acusador privado la mediación deberá realizarse a través de un centro de conciliación autorizado.

Corresponde a las alcaldías y al ministerio público disponer de mediadores especializados para la realización de las audiencias de que trata el presente artículo.

**Parágrafo 3º.** En los casos de flagrancia se procederá con el traslado de la acusación sin necesidad de que se hubiera surtido previamente la audiencia de que trata este artículo.

**Artículo 20. Audiencia preparatoria.** 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.

En los casos de flagrancia el escrito de acusación podrá presentarse inmediatamente sin que sea necesario que se haya adelantado la audiencia de que trata el artículo anterior.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

**Artículo 21. Audiencia concentrada de juzgamiento.** 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.

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.

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.

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.

**Artículo 22. Apelación.** El juez de primera instancia concederá el recurso de apelación que hubiese sido presentado y sustentando en término y lo remitirá a reparto de los Jueces Penales del Circuito 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.

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.

## Capítulo II

### **Favorabilidad, arresto preventivo transformador y otras disposiciones.**

**Artículo 23. Principio de favorabilidad.** 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:

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.
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.

**Artículo 24. Del arresto preventivo transformador.** El arresto preventivo solo se podrá imponer frente a las contravenciones de lesiones personales, hurto o estafa establecidas en el artículo 4º de la presente ley y procederá en los casos en los cuales el presunto contraventor haya sido objeto de captura o se le haya formulado imputación por conducta constitutiva de delito o contravención dentro de término de los dos (2) años anteriores a la posible comisión de la nueva conducta contravencional. Esto siempre y cuando en

dicho proceso no se haya decretado la preclusión o absolució.

También procederá el arresto preventivo transformador en los casos en los cuales el presunto contraventor haya celebrado un acuerdo restaurativo previo en el marco de la presente ley y haya vuelto a reincidir en una posible conducta contravencional.

Igualmente, se podrá decretar el arresto preventivo transformador cuando se presente peligro para la comunidad o para la víctima.

El arresto preventivo transformador podrá ser solicitado por la víctima, por la fiscalía o por quien haya solicitado el ejercicio de acusador privado o público, aun cuando esta no se haya resuelto; ante el Juez Municipal de Conocimiento de Contravenciones quien deberá resolver sobre el mismo en la audiencia de legalización de captura o en los demás casos dentro de los cinco (5) días siguientes a su solicitud.

El arresto preventivo se cumplirá en los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS) y en ningún caso podrán tener una duración superior a seis (6) meses.

**Parágrafo.** El arresto preventivo transformador no afectará las medidas de aseguramiento privativas de la libertad que se impongan por la comisión de delitos.

**Artículo 25. Vigencia.** La presente ley entrará en vigencia a partir del año siguiente a la fecha de su

promulgación, salvo el artículo 7° de esta ley que entrará a regir desde la promulgación.

**Parágrafo 1°.** 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.

**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 (CERTS) dentro del término establecido en este artículo.

**Parágrafo 3°.** *Integración normativa.* En todo lo no regulado en la presente ley respecto a los aspectos sustanciales de las contravenciones se aplicará lo establecido en el Código Penal y en aquello no contemplado en materia procedimental se acudirá a lo señalado en la Ley 600 de 2000.



JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZALES  
Representante a la Cámara

## CARTA DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI), (PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2022 SENADO, 254 DE 2022 CÁMARA)**

*por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.*

#### **CAMPESINADO SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN**

#### **(PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2022 SENADO, 254 DE 2022 CÁMARA)**

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, manifiesta sus argumentos en relación con el Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración

de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.

Al igual que todos los colombianos, los habitantes y trabajadores rurales, encuentran en la Constitución de 1991, un amplio catálogo de derechos y libertades fundamentales, económicas, sociales y culturales, reconocidos para todos sus habitantes. El derecho a la igualdad se encuentra contenido en el artículo 13 que establece que *“todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”*.

En este Documento queremos hacer énfasis en cuatro puntos:

- i) La protección constitucional al campesinado colombiano existente en la legislación y la jurisprudencia.
- ii) El carácter no vinculante de las declaraciones de organismos internacionales para los estados.
- iii) Integrar vía acto legislativo una declaración de un organismo internacional

a la Constitución, constituye una práctica anómala. Y,

iv) La participación del Estado colombiano en la adopción y votación de la Declaración de Naciones Unidas sobre campesinos.

**i) La protección constitucional al campesinado colombiano existente en la legislación y la jurisprudencia:**

La Constitución Política de Colombia en el artículo 64, entrega un especial reconocimiento al campesinado colombiano, pues dicho texto promueve el acceso progresivo a la tierra individual o asociativa, al igual que a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de sus productos, asistencia técnica y empresarial, todo lo anterior con la finalidad de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. De igual manera, el artículo 65 de la Constitución, le otorga prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

El artículo 253 de la Ley 1955 de 2019, ordenó al Gobierno nacional la construcción de una política pública para la población campesina, la cual se concretó en el **Pacto por la equidad rural y el bienestar de la población campesina**, en donde se expresan 8 líneas fundamentales para el desarrollo de la vida campesina como la formalización, adecuación institucional y acceso a derechos.

A su turno, la Ley 2223 de 2022, institucionaliza la celebración del **día del campesino en Colombia**. Este cuerpo normativo, da reconocimiento y fomenta la identidad, expresiones culturales, méritos, laboriosidad y aporte a la producción y abastecimiento de alimentos. Mediante esta iniciativa, el Gobierno nacional adquiere la responsabilidad de centralización de la demanda tanto minorista como mayorista, para la compra directa de los productos generados por el sector campesino, y las entidades públicas de todos los niveles, que tengan bajo su competencia programas o políticas a favor de los campesinos, adoptarán estrategias de divulgación de programas y políticas a favor el campesinado.

La jurisprudencia de la **Corte Constitucional** considera a los campesinos como sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios y reconoce unos derechos específicos como el derecho a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad y la participación.

Como queda expuesto, es claro que tanto la constitución, la legislación y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ya reconocen y dan una especial protección al habitante rural colombiano, por lo que no se requieren nuevas medidas legislativas sino acciones concretas de la rama ejecutiva del poder público para brindar las protecciones ofrecidas.

**ii) El carácter NO vinculante de las declaraciones de organismos internacionales para los estados:**

El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia en el artículo 38, ha establecido las fuentes de derecho internacional que son vinculantes para los estados. Las mismas son:

1. **Las convenciones o tratados internacionales** sean generales o particulares, que establezcan reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
2. **La costumbre internacional**, como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
3. **Los principios generales de derecho** reconocidos por las naciones civilizadas.

Las decisiones judiciales y la doctrina son considerados como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho.

Resulta entonces que, para el derecho internacional, **las declaraciones son instrumentos internacionales de carácter NO VINCULANTE para los estados**, que enuncian principios de gran importancia y especial observancia y que pueden ser tenidas en cuenta como fuentes auxiliares de derecho internacional, ya que estrictamente son consideradas como “soft law”.

**iii) Integrar vía acto legislativo una declaración de un organismo internacional a la Constitución, corresponde a una práctica anómala:**

El ordenamiento jurídico colombiano es muy claro con relación a cómo se incorpora la legislación internacional al ordenamiento jurídico interno. Ello se lleva a cabo mediante normas aprobatorias de tratados internacionales. Adicionalmente, es importante mencionar que algunas de esas normativas que se incorporan a la legislación interna del país pueden llegar a integrarse a la Constitución y ser consideradas como parte de la legislación colombiana por medio del Bloque de Constitucionalidad.

El artículo 93 de la Constitución Política establece lo siguiente: “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.”

La **Corte Constitucional** en Sentencia C-067 de 2003 se refiere a **la noción de bloque de constitucionalidad** en dos sentidos: el sentido estricto y el sentido lato. En sentido estricto, el bloque de constitucionalidad se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto constitucional propiamente dicho y los tratados de derechos humanos, cuya limitación se encuentre

prohibida durante los estados de excepción. En sentido lato, el bloque de constitucionalidad estaría compuesto por todas las normas de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control constitucional de la legislación; en ese sentido, es posible entender que el bloque está conformado por leyes estatutarias, tratados internacionales, leyes orgánicas, entre otras.

Es entonces equivocado pretender introducir un instrumento internacional de carácter no vinculante, como lo es una Declaración, por medio de un acto legislativo, porque desconoce la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que establecen cuáles son los instrumentos nacionales e internacionales que se entienden incorporados al bloque de constitucionalidad.

**iv) La participación del Estado colombiano en la adopción y votación de la Declaración de Naciones Unidas sobre campesinos.**

No menos importante resulta conocer la participación del Estado colombiano cuando se dio la discusión y votación de la Declaración de Naciones Unidas sobre campesinos.

La Resolución 73/165 de la Asamblea General de las Naciones Unidas certificó 121 votaciones a favor, 8 en contra y 54 abstenciones. Nuestro país **se abstuvo en la votación** de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos, el 17 de diciembre de 2018, durante la Sesión 73 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El Congreso de la República debe solicitarle a la cancillería detalles sobre las reservas con algunas de las expresiones allí planteadas.

**Conclusión:**

Por las razones expuestas, consideramos que Colombia ya cuenta en su Constitución Política, en la legislación y en la jurisprudencia, con normas y directrices protectoras del trabajador y habitante rural. El Congreso puede destinar sus esfuerzos a pedirle al Gobierno que implemente programas concretos de política pública orientados a brindarle a los campesinos y trabajadores rurales, las condiciones y protecciones para su mayor bienestar.

En consecuencia, **solicitamos respetuosamente que las deliberaciones y decisiones del Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2022 Senado, 254 de 2022 Cámara, se desarrollen atendiendo los criterios establecidos por la Corte Constitucional** para reconocer a los campesinos como sujetos de especial protección constitucional.

También, por las razones de improcedencia y no necesariamente expuestas, solicitamos retirar del Proyecto de Acto Legislativo, la idea de integrar al bloque de constitucionalidad el texto de la **declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales** y dejar esta como fuente auxiliar de interpretación de las leyes existentes.

Esperamos que estos comentarios sean de utilidad.

**Alberto Echavarría Saldarriaga**  
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Diciembre de 2022

**CONTENIDO**

Gaceta número 1600 - Martes, 6 de diciembre de 2022	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS <span style="float: right;">Págs.</span>	
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 108 de 2022 Cámara, por el cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana. ....	1
CARTA DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), (Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2022 Senado, 254 de 2022 Cámara), por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. ....	37