

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio a las propuestas de los Proyectos de Ley 312 de 2019 Cámara de Representantes “Por medio del cual se establecen medidas contra el hacinamiento carcelario y penitenciario y se dictan otras disposiciones” y Proyecto de Ley 161 de 2020 Cámara de Representantes “Por medio de la cual se establece la fianza dentro del Procedimiento Penal colombiano y se dictan otras disposiciones contra el hacinamiento carcelario y penitenciario”.

Proyecto de Ley 312 de 2019 Cámara de Representantes “Por medio del cual se establecen medidas contra el hacinamiento carcelario y penitenciario y se dictan otras disposiciones”.	
Proyecto de Ley 161 de 2020 Cámara de Representantes “Por medio de la cual se establece la fianza dentro del Procedimiento Penal colombiano y se dictan otras disposiciones contra el hacinamiento carcelario y penitenciario”.	
Autor	H. R. Enrique Cabrales Baquero.
Fecha de Presentación	25 de noviembre de 2019 20 de julio de 2020
Estado	Trámite en Cámara
Referencia	Concepto No 20.2020

I. Contenido de los Proyectos de Ley:

1. El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en sesión del 28 de abril de 2020, discutió el Proyecto de Ley 312 de 2019, “Por medio del cual se establecen medidas contra el hacinamiento carcelario y penitenciario y se dictan otras disposiciones”. De igual manera, en sesión del 25 de agosto de 2020, discutió el Proyecto de Ley 161 de 2020, “Por medio de la cual se establece la fianza dentro del Procedimiento Penal colombiano y se dictan otras disposiciones contra el hacinamiento carcelario y penitenciario”. A continuación, se presentan las consideraciones respectivas.
2. En primer lugar, el Proyecto de Ley 312 consta de tres capítulos (7 artículos incluida su vigencia) donde el Capítulo I, en el artículo primero, contempla el objeto del Proyecto de Ley, que consiste en dictar medidas para enfrentar y contrarrestar el hacinamiento

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

carcelario y/o penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros penitenciarios y/o carcelarios en todo el territorio nacional.

3. El Capítulo II comprende cinco artículos (2, 3, 4, 5 y 6), los cuales constituyen la esencia del proyecto, esto es, las medidas propuestas contra el hacinamiento carcelario y penitenciario. Así, se empieza con el artículo segundo, el cual establece que el Gobierno nacional deberá disponer de las políticas públicas de Estado y apropiaciones presupuestales necesarias dentro de los diez años siguientes a la expedición de la ley, con la finalidad de mitigar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario en el que se encuentran personas privadas de la libertad.
4. Con ello, se pretende que dichas políticas públicas, deban responder a la garantía constitucional de la dignidad humana y demás derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico a la población recluida en establecimientos penitenciarios y/o carcelarios, sin más limitación de aquellos derechos que por la condición de procesados o condenados tuvieren. Por lo mismo, se establecen unos lapsos de tiempo para ir implementando acciones, en coadyuvancia con un Comité Técnico. Así mismo, se garanticen las apropiaciones presupuestales a que haya lugar en virtud del principio de planeación; y de todo lo que se realice en virtud de dicha disposición, se rinda informe a los entes de control.
5. El artículo tercero pretende hacer una modificación al artículo 28 de la Ley 65 de 1993, con la finalidad de ampliar el espectro de las colonias agrícolas en virtud de una política pública que coadyuve a mitigar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario.
6. Los artículos cuatro y cinco del Proyecto, buscan crear e implementar la fianza dentro del ordenamiento jurídico procesal penal (esta última incluye un párrafo al artículo 308 del Código de Procedimiento Penal, que regula la medida de aseguramiento). Y el artículo sexto, busca que todas las autoridades administrativas involucradas o responsables del manejo de los centro penitenciarios y/o carcelarios, en conjunto con el Gobierno nacional, propendan porque en dichos centros se mitigue materialmente la sobrepoblación carcelaria, con la finalidad de garantizar la dignidad humana, y se provean los insumos necesarios a efectos de garantizar servicios sanitarios básicos, agua, asistencia en salud, y demás que propendan por la vida digna del prisionero, entre otras, los DESC previamente mencionados.
7. Finalmente, el Capítulo III adscribe el artículo séptimo, contentivo de la vigencia y derogatorias.
8. Por otro lado, el Proyecto de Ley 161, consta de cuatro capítulos (7 artículos incluida su vigencia), en donde el Capítulo I se encuentra compuesto por el primer artículo, el cual expresa que el objeto del Proyecto, que tiene como finalidad crear la fianza dentro del procedimiento penal colombiano, y dictar medidas para enfrentar y contrarrestar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario, garantizando la dignidad humana de las

personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros penitenciarios y/o carcelarios en todo el territorio nacional.

9. El Capítulo II se compone de los artículos dos y tres, dentro de los cuales se crea la figura de la fianza dentro del proceso penal colombiano. Al respecto, se observa que esta figura se define como una caución en dinero o en especie con valor monetario, que tiene la finalidad de asegurar la competencia del procesado al proceso penal.
10. A su vez, el Capítulo III, integrado por los artículos cuatro, cinco y seis, dentro de los cuales, con el fin de mitigar el hacinamiento carcelario: i) se ordena disponer políticas públicas y apropiaciones presupuestales dentro de los próximos diez años; ii) se ordena conformar un comité técnico integrado por varias entidades del Estado; y iii) se crean las colonias agrícolas como lugares de reclusión o de detención preventiva, para personas condenadas que sean de procedencia campesina y para aquellos internos que quieran aprender de labores agropecuarias.
11. Finalmente, el Capítulo IV adscribe el artículo séptimo, contentivo de la vigencia y derogatorias.

II. Marco constitucional, legal y doctrinal:

12. Refiere la exposición de motivos de los Proyectos de Ley que se busca, a través de una serie de medidas, contribuir a la labor del Gobierno, para enfrentar y contrarrestar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros penitenciarios y/o carcelarios en todo el territorio nacional.
13. Se destaca el contexto y marco jurídico dentro del cual se presenta en estos proyectos, aludiendo a las normas de la Carta Política (art. 1) y a los pronunciamientos de las Altas Cortes¹ que hacen referencia a la dignidad humana como valor fundamental del Estado Social y Democrático de Derecho. Adicionalmente, agrega que el sistema carcelario del país no es acorde a ese postulado constitucional, pues las condiciones de hacinamiento no permiten brindar el respeto a este valor fundamental y, como consecuencia, impiden que se cumpla con el fin resocializador de la pena.
14. Refiere que la figura del estado de cosas inconstitucionales tiene el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de derechos fundamentales y que la situación de hacinamiento en las cárceles de Colombia, según lo ha reiterado la jurisprudencia, se ajusta plenamente a esa definición debido a la vulneración sistemática de derechos sociales, económicos y culturales y a la gran violación de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios, tales como la dignidad humana, la vida e integridad personal, la familia, la salud, el trabajo, entre otros.

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-291 de 2016. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

15. Así, pues, precisa que el problema carcelario representa no sólo un delicado asunto de orden público, sino una situación de extrema gravedad social que no puede dejarse desatendida. Agregó, además, que esta es una situación que ha venido empeorando a lo largo de los años y que según el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, la sobrepoblación carcelaria corresponde a un 53.58%².
16. Señala que una de las razones para que un juez imponga medida de aseguramiento, hace referencia a la no comparecencia al proceso o el incumplimiento de la sentencia. Por esta razón, propone la medida de fianza para que el juez, a discreción propia, cuando decida si procede la medida de aseguramiento, deba establecer una caución en dinero que será depositada por el imputado para asegurar su comparecencia y el cumplimiento de la sentencia de ser condenado. De tal manera, un juez determina si un imputado debe permanecer encarcelado o ser liberado y, en ese caso, bajo qué condiciones. Estas condiciones pueden incluir el requisito de que el imputado, o alguna persona que actúe en su nombre, entreguen como garantía dinero o bienes que perderá si el imputado no se presenta al juicio.
17. Manifiesta que, a grandes rasgos, el hacinamiento carcelario se presenta por dos causas: en primer lugar, los 132 establecimientos carcelarios a nivel nacional no son suficientes para cerca del 51% de los reclusos. En segundo lugar, con el estatuto anticorrupción y las nuevas normas de seguridad ciudadana se puede generar un posible aumento del número de reclusos, lo cual trae consigo el aumento de costos por parte del Gobierno Nacional.
18. Adicionalmente, se indica que el impacto fiscal no se puede cuantificar dado que no tiene vocación en materia de ordenanza de gasto, ni plantea aumentos de ingresos; lo que propone es dictar medidas para enfrentar y contrarrestar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario. Sin embargo, propende generar un impacto económico dado que busca la eficiencia en el uso de los recursos por implementar, además de brindar beneficios para la población a la que va dirigido dicho proyecto.
19. Así mismo, como se menciona con anterioridad, se acude al artículo primero de la Constitución Política de Colombia, el cual dispone que:
- ARTÍCULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
20. Además, afirma que la dignidad humana ha sido interpretada por la Corte Constitucional a lo largo de su jurisprudencia y ha identificado tres expresiones de la dignidad humana que se entiende como: i. Principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; ii. Principio constitucional; y iii. Derecho fundamental autónomo. Sobre este último, la Corte ha

² Ver, exposición de motivos Proyecto de Ley 312 de 2019.

considerado que “la dignidad humana equivale: (i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. Por tanto, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado”³

21. La Corte Constitucional ha utilizado la figura del estado de cosas inconstitucional, al constatar “que en algunas situaciones particulares el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal. Se ha decretado al verificar el desconocimiento de la Constitución en algunas prácticas cotidianas en las que interviene la Administración, y en las que las autoridades públicas, aún al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía”⁴

22. Particularmente, en cuanto al sistema penitenciario y carcelario colombiano, mediante sus sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015, la Corte Constitucional declaró y reiteró la existencia de un estado de cosas inconstitucional (ECI) “en las prisiones” y en el “Sistema Penitenciario y Carcelario”, respectivamente. En dichas sentencias, en las que se ha hecho un diagnóstico de la problemática carcelaria y penitenciaria del país, la Corte evidenció fallas estructurales que requieren de la colaboración armónica de las diferentes entidades del Estado para superarlas: “La Sentencia T-153 de 1998, después de realizar un análisis histórico del fenómeno de la ocupación carcelaria en el país, identificó como uno de los focos de acción contra la sobrepoblación, entre otros, la necesaria adecuación de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario de la época. Casi 15 años después, la Sentencia T-388 de 2013, reconoció que los esfuerzos en la creación de una infraestructura penitenciaria que ampliara la cobertura fueron, en su mayoría, exitosos. Por tal motivo y al evidenciar que a pesar de los esfuerzos, la crisis permanecía vigente, en dicho fallo se hizo mayor énfasis en la necesidad de adecuar la política criminal del país, a los estándares y marcos de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, pues desde esa perspectiva se pueden lograr resultados mucho más sostenibles”⁵

23. En este sentido, en la sentencia T-153 la Corte Constitucional señaló lo siguiente sobre el hacinamiento:

Las condiciones de hacinamiento impiden brindarle a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.). Dada la imprevisión y el desgreño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc. De manera general se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento penitenciario. Con todo, la Corte quiere

³ Corte Constitucional, Sentencia T-291 de 2016. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵ Ibídem.

concentrar su atención en una consecuencia que considera de mucha gravedad, cual es la de que la sobrepoblación carcelaria impide la separación de los internos por categorías.⁶

24. Así mismo, entre las problemáticas estructurales identificadas por la Sentencia T-762 de 2015, citada con anterioridad, se encuentran el hacinamiento carcelario, la precaria situación de la prestación del servicio de salud y las deficientes condiciones de salubridad e higiene en la mayoría de los establecimientos penitenciarios.
25. En el Auto 121 de 2018, la Corte Constitucional definió los ejes temáticos a partir de los cuales se conformarían las normas técnicas de la vida en reclusión, correspondientes a la problemática de *“infraestructura, servicios públicos domiciliarios, salud, alimentación, resocialización y acceso a la administración pública y de justicia, aspectos críticos de las condiciones materiales de reclusión de las personas privadas de la libertad”*⁷
26. Como puede observarse, el precedente constitucional viene abordando casos relacionados con problemas en la infraestructura de las salas de detención transitoria del orden nacional. En síntesis, para la Corte: (i) la falta de mejoramiento de la infraestructura empeora las condiciones de hacinamiento; (ii) la falta de ejecución de obras de mantenimiento, educación y ampliación de los lugares de detención y de reclusión hace que vuelvan a surgir los mismos inconvenientes; (iii) las medidas deben tomarse oportunamente como consecuencia de la urgencia sanitaria que afrontan los penales; (iv) las obras implican garantizar espacios y elementos de aseo, higiene y saneamiento; y, (v) las entidades territoriales tiene facultad para administrar y ejecutar las acciones de sostenimiento de los penales.
27. En este orden de ideas, el derecho convencional ofrece un marco de referencia para la intervención de la infraestructura del sistema penitenciario y carcelario con fines de mejoramiento de condiciones de las personas privadas de la libertad. Entre algunos de los instrumentos que pueden resaltarse, se encuentra el artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo 10-1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ; los principios I y XII de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, sobre derechos de las personas privadas de la libertad y condiciones de alojamiento, higiene y vestido; el Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas; y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.
28. De igual forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al abordar conflictos relacionados con condiciones en los centros carcelarios y penitenciarios, ha señalado que: (i) el hacinamiento obstruye el servicio de salud y ocasiona el deterioro generalizado de la infraestructura física⁸; (ii) el Estado es responsable de los centros de

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Auto 24 de marzo de 2020. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Vélez Loor vs. Panamá. Sentencia de 23 de noviembre de 2010.

detención⁹; (iii) toda persona detenida tiene derecho a que se le garantice su dignidad humana y los espacios en hacinamiento, sin luz natural, ventilación, camas de reposo y falta de condiciones de higiene constituye una vulneración de la integridad personal; y, (iv) que la situación de detención debe ser compatible con la dignidad personal .

29. En suma, se observa que el precedente constitucional y el derecho convencional son coherentes en sostener que las personas detenidas deben gozar de unas condiciones de dignidad en los centros carcelarios y penitenciarios. Esto se logra procurando que la infraestructura ofrezca espacios que eviten el hacinamiento y permita el desarrollo de actividades de higiene y saneamiento.

III. Observaciones en materia político criminal:

30. Teniendo en cuenta la similitud de las propuestas, el Consejo Superior de Política Criminal contempla las siguientes consideraciones:

31. Los comentarios a las iniciativas están relacionados con los aspectos mencionados a continuación: las políticas públicas de Estado y las asignaciones presupuestales ya existentes; el Comité Técnico ya existente; las colonias agrícolas; la fianza; un asunto de técnica legislativa y las autoridades competentes.

32. En primer lugar, sobre las políticas públicas de Estado y las asignaciones presupuestales ya existentes, es necesario señalar que con relación al artículo 2 cuyo sentido es disponer de políticas públicas y aprobaciones presupuestales con la finalidad de mitigar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario. Nos permitimos informar que el Gobierno Nacional dispone anualmente de derogaciones presupuestales o de funcionamiento de inversión para cada una de las entidades que conforman el sistema nacional penitenciario y carcelario. A la USPEC, por ejemplo, se le asignaron trescientos cincuenta mil millones de pesos, aproximadamente, lo cual incluye dentro de sus proyectos de inversión, no solamente la construcción de nuevos establecimientos sino también la adquisición de elementos tecnológicos para la seguridad, la construcción de salas de audiencias, entre otros.

33. A su vez, el Ministerio de Justicia y del Derecho en el marco de sus funciones como entidad encargada de la formulación promoción, adopción, dirección, coordinación y ejecución de la política pública en asuntos penitenciarios y carcelarios¹⁰ ha venido desarrollando diferentes acciones de política pública como lo son el Plan Nacional de Política Criminal y el Plan Nacional de Humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario.

34. Estas iniciativas van dirigidas a enfrentar el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en la Sentencia T 388 de 2013 y reiterado por la Sentencia T

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Sentencia de 18 de agosto de 2000.

¹⁰ Decreto 1427 de 2017, artículo 1.

762 de 2015. Por medio de estas providencias, la Corte ha desarrollado la necesidad de construir una política criminal coherente, racional, estable, respetuosa de los derechos humanos y basada en fundamentos empíricos. Así las cosas, con relación a la fase terciaria este tribunal ha determinado que es necesario fortalecer el sistema penitenciario y carcelario por medio de seis ejes (i) infraestructura, (ii) servicios públicos, (iii) resocialización, (iv) acceso a la justicia, (v) salud y (vi) alimentación.

35. Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 con el fin de lograr la convivencia y seguridad en el territorio, la Política Criminal se concentrará en las siguientes cuatro estrategias: (i) Simplificación y racionalización del ordenamiento jurídico penal, (ii) Fortalecimiento de la capacidad investigativa y de judicialización del Estado para enfrentar de manera efectiva el ciclo criminal, (iii) Desarrollo de la Justicia Restaurativa en el sistema penal para impulsar la resocialización de las PPL y la reinserción social del pospenado y (iv) Ampliación de la capacidad instalada carcelaria que permita superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).
36. De la misma manera, se considera que el proyecto no tiene en cuenta que también los entes territoriales tienen la obligación que la Ley 65 dispone, esto es, asumir la responsabilidad de vigilar y atender los derechos de los sindicados; se manifiesta que esta ha sido una dificultad, debido a que el INPEC es la entidad que ha asumido esa carga y no los entes territoriales, como la ley dispone.
37. Ahora bien, con relación al párrafo 2 del mismo artículo, el cual menciona que las apropiaciones presupuestales deben participar el Ministerio de Hacienda y el DNP, es importante informar que este es el procedimiento que actualmente se aplica.
38. Igualmente, el artículo 2 en su párrafo menciona cómo será la mitigación del hacinamiento carcelario, y hay que tener presente que sobre este tema ya hay estudios técnicos y académicos del hacinamiento en Colombia y se han propuesto diferentes alternativas.
39. Por esta razón, se sugiere analizar el alcance de la medida legislativa considerando las diferentes acciones en materia de política que se vienen desarrollando actualmente, las cuales en el marco de los principios de planeación cuentan con asignación presupuestal para el desarrollo de las mismas.
40. Por otro lado, frente al Comité Técnico ya existente, hay que mencionar que el artículo 2, párrafo uno, en el cual se dispone la creación de una instancia que realice seguimiento al desarrollo de la política penitenciaria y emita conceptos en la materia, nos permitimos informar que en el ordenamiento jurídico colombiano existe una comisión con esta misionalidad, además de la existencia del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal.
41. La Ley 1709 de 2014 por medio del artículo 43, creó la Comisión de Seguimiento de las Condiciones de Reclusión y del Sistema Penitenciario y Carcelario, la cual es el órgano asesor del Consejo Superior de Política Criminal en materia penitenciaria y carcelaria,

Bogotá D.C., Colombia

está integrada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Consejería para la Equidad y la Mujer, el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social, ex magistrados, académicos y miembros de organizaciones sociales.

42. Esta comisión se encuentra regulada por el decreto 1606 de 2015 por medio del cual no solo se le permite invitar diferentes actores a la comisión, sino también le da la potestad de crear comisiones regionales donde participan la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y las Personerías.
43. En este marco y, teniendo en cuenta lo expuesto, se sugiere no crear una nueva instancia sino fortalecer las ya existentes, puesto que estas cuentan con las facultades estipuladas en el articulado presentado.
44. En cuanto a las colonias agrícolas, el artículo 3 prevé su modificación; el sentido es habilitar la posibilidad de que las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva intranural puedan ser recluidas en colonias agrícolas. No obstante, es preciso señalar que actualmente el sistema penitenciario y carcelario cuenta con 119.118 personas privadas de la libertad, de los cuales 84.070 se encuentran condenados y 34.797 con medida de aseguramiento de detención preventiva. Así las cosas, considerando que las colonias agrícolas cuentan con unas condiciones de mínima seguridad, es preciso establecer en el articulado los criterios para la clasificación en estos casos.
45. En relación con las personas condenadas, estos se desarrollan con base a los criterios de seguridad relacionados a la personalidad del sujeto, sus antecedentes y conducta, y a su vez, a la clasificación en la fase de tratamiento pues este le permite acceder a las diferentes actividades ocupacionales en aras de la mitigación de factores de riesgos.
46. A su vez, debe precisarse la finalidad que se plantea, pues si es la de mitigar el hacinamiento, es menester tener presente que el único ERON concebido como colonia agrícola es el establecimiento carcelario de Acacias y a la fecha, la USPEC está analizando la construcción de un nuevo ERON en Cauca para personas indígenas, por lo que, teniendo en cuenta lo anterior, esta medida no cumpliría la finalidad propuesta.
47. Por último, no se determina de quiénes son las tierras mencionadas, que serán usadas para los programas de colonias agrícolas, lo cual tuvo que haber sido precisado, para evitar interpretaciones extensivas. Tampoco se determina qué se entiende por personas de extracción campesina, la cual es una expresión que puede abarcar un margen de beneficiarios amplio, y demás, si bien ellos serían quienes podrían acceder al beneficio, la propuesta abre la puerta para que cualquiera pueda ser parte de estas actividades, sin atender que existen delitos excluidos de beneficios carcelarios.
48. Ahora, en lo que tiene que ver con la figura de la fianza, la Comisión Asesora de Política Criminal en su Informe de 2012 “Diagnóstico y propuesta de lineamientos de

Bogotá D.C., Colombia

política criminal para el Estado colombiano”, señaló que “[l]a detención preventiva debe recuperar su condición de medida excepcional y, por consiguiente, se debe establecer la posibilidad de libertad bajo fianza o bajo palabra durante todo el proceso y hasta la sentencia definitiva, para todos los delitos”¹¹, por lo que se considera, resulta ser una medida adecuada.

49. Sin embargo, es importante tener en cuenta que esta figura se implementó en la Ley 600 del 2000, con el nombre de “caución prendaria”, donde inicialmente consagraba una cuantía mínima y una máxima; en tal sentido, la Corte Constitucional, en Sentencia C-316 de 2002 declaró inexecutable el mínimo de la cuantía por considerar que se estaba desconociendo la capacidad económica de muchos colombianos que se encontraban por debajo del monto señalado e indicó que la cuantía debía consultar las condiciones económicas y sociales del país y, por supuesto, reconocer el derecho a la igualdad¹².
50. Al hilo de esto, la forma en que este proyecto de ley concibe la fianza es similar a su aplicación en el régimen del Decreto 2700 de 1991, donde se contemplaba como medida para que la persona garantizara su comparecencia al proceso, cada vez que fuera requerida por la autoridad correspondiente. Sin embargo, mientras en ese régimen era posible que todos accedieran a la fianza, en la medida que contemplaba la caución juratoria para quienes no tenían los recursos suficientes, en el sistema que se propone en los proyectos de ley bajo examen, la fianza sólo sería un mecanismo para quienes cuenten con los recursos económicos para ello.
51. En este mismo sentido, resulta necesario precisar la manera en la que se realizará el cómputo del dinero con los años asignados como condena, porque en la disposición propuesta no es claro.
52. A su vez, la figura está orientada a garantizar la comparecencia en el proceso y debe tenerse en cuenta que este es solo uno de los fines de la medida de aseguramiento y, en la práctica, es uno de los que menos se invoca debido a que la mayoría de las medidas se ventilan por peligro para la comunidad y peligro para las víctimas. Así pues, en el artículo 4 se estipula que, si la persona no comparece, tendrá responsabilidad penal, lo que resulta ser un poco ambiguo ya que no se sabe qué tipo de responsabilidad penal será.
53. De la misma manera, cuando en el artículo 5 se dispone que la fianza solo aplicará a aquellos delitos que describan multa, no se entiende el alcance de esta disposición, teniendo en cuenta que la cantidad de delitos que tienen como sanción la multa es muy disminuida. Así las cosas, la medida sería inoperante.
54. Por otra parte, la forma en que se encuentra establecida la fianza dentro de las propuestas que se revisan, plantea un dilema, puesto que, por un lado, podría permitir

¹¹ Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-316 de 2002. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

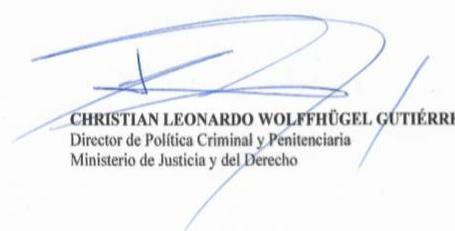
enfrentar el hacinamiento carcelario y garantizarle al investigado su derecho a la presunción de inocencia, mediante el otorgamiento de la libertad mientras se desarrolla la investigación. Aunque, por otro lado, puede traer problemas para combatir el crimen organizado, en la medida que los integrantes de estas agrupaciones cuentan con recursos para lograr cancelar el valor de las fianzas que impondrían los jueces.

55. También resulta importante señalar un asunto de técnica legislativa frente al artículo 3; al respecto, se sugiere eliminar la expresión preferiblemente de extracción campesina puesto que todas las personas privadas de la libertad deben fortalecer sus habilidades y aptitudes ocupacionales de cara a mitigar los factores de riesgo del delito y la reincidencia, así como, los efectos de la prisionalización, lo cual, se encuentra en el sentido del artículo, con respecto a la expresión “aquellos internos que, sin gozar de las calidades establecidas en el inciso primero del presente artículo, tengan la voluntad de ejecutar labores agropecuarias”.
56. Finalmente, el artículo 6 menciona que las autoridades administrativas trabajarán en articulación con el Gobierno Nacional. Sobre este punto hay que precisar que además de las mencionadas, las autoridades judiciales también contribuyen con la definición de la política criminal del país.

IV. Conclusión:

57. Así pues, conforme a las consideraciones expuestas, los Proyectos de Ley 312 de 2019 y 161 de 2020 resultan inconvenientes, por lo que el Consejo Superior de Política Criminal, emite un concepto desfavorable.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



CHRISTIAN LEONARDO WOLFFHÜGEL GUTIÉRREZ
Director de Política Criminal y Penitenciaria
Ministerio de Justicia y del Derecho

Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Alba Jineth Castro Pardo – José Antonio Maroso. Dirección de Política Criminal y Penitenciaria.
Revisó: Christian Wolffhügel Gutiérrez – Director de Política Criminal y Penitenciaria.
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co