

**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

**Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley 018 de 2020 Senado “Por medio del cual se modifica y se derogan disposiciones del decreto presidencial 546 del 14 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”.**

|  |   |
|--|---|
| Proyecto de Ley 018 de 2020 Senado “Por medio del cual se modifican y derogan disposiciones del Decreto Legislativo 546 de 2020” |   |
| <b>Autores</b>   | H.C. Wilson Neber Arias Castillo, Alberto Castilla Salazar, Iván Cepeda Castro, Jorge Gómez Gallego, Alexander López Maya, Jorge Enrique Robledo, German Navas Talero – Congresistas. |
| <b>Fecha de presentación</b>   | 20 de julio de 2020   |
| <b>Estado</b>  | Trámite en Comisión   |
| <b>Referencia</b>  | Concepto No 07.2021   |

En sesión del 24 de noviembre de 2020 en el marco del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, se discutió el Proyecto de Ley 18 de 2020 Senado “Por medio del cual se modifican y derogan disposiciones del Decreto Legislativo 546 de 2020”, teniendo como base para el análisis el texto del proyecto que se encuentra publicado en la página web del Senado de la República.

Adicional, se debe tener de presente que esta misma instancia estudió en sus sesiones ordinarias del 2 de junio y 4 de agosto de 2020 los textos de los proyectos de ley N° 350 de 2020 y el proyecto de ley 230 de 2020, todos relacionados con la modificación y ampliación del Decreto Presidencial 546 del 14 de abril de 2020. Por esta razón, se retomarán algunas consideraciones destacadas en dichos conceptos y que están relacionadas con algunas de las proposiciones señaladas en el proyecto de ley 018 de 2020 objeto de estudio por parte de este Consejo.

**1. Objeto y contenido de los proyectos de ley**

La propuesta legislativa tiene como objeto central “Reformar el decreto 546 del 14 de abril de 2020 emitido por el gobierno nacional durante el estado de emergencia económica, social y ecológica que contiene medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se

encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al covid-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación”.

El proyecto de Acto Legislativo sometido a estudio se compone de trece artículos, incluido el de su vigencia, entre las modificaciones pretendidas se encuentran:

| <b>TEXTO DECRETO 546 DE 2020</b>   | <b>PROYECTO DE LEY 018 DE 2020</b>  |
|--|---|
| ARTÍCULO 2°. Literal b) Madre gestante o con hijo menor de tres (3) años de edad, dentro de los establecimientos penitenciarios.   | ARTÍCULO 2: Modifíquese el literal b del artículo 2 del decreto 546 de 2020 referido al ámbito de aplicación del mismo, el cual quedará así: “b) Madre gestante o con hijo menor de cinco (5) años de edad, dentro de los establecimientos penitenciarios.”   |
| ARTÍCULO 2°. Ámbito de Aplicación. Se concederán las medidas previstas en el presente Decreto Legislativo a las personas privadas de la libertad que se encontraren en cualquiera de los siguientes casos:<br>c) Personas en situación de internamiento carcelario que padezcan cáncer, VIH e insuficiencia renal crónica, diabetes, insulino dependientes, trastorno pulmonar, anticoagulación, hepatitis B y C hemofilia, artritis reumatoide, enfermedades tratadas con medicamentos inmunosupresores, enfermedades coronarias, personas con trasplantes, enfermedades autoinmunes, enfermedades huérfanas y cualquier otra que ponga en grave riesgo la salud o la vida del recluso, de conformidad con la historia clínica del interno y la certificación expedida por el sistema general de seguridad en salud al que pertenezcan (contributivo o subsidiado) o el personal médico del establecimiento penitenciario y carcelario, cuando se encuentren a cargo del Fondo Nacional de Salud de la persona privada la libertad. | ARTÍCULO 3: Adiciónese al artículo 2 el siguiente párrafo: Parágrafo 3: El régimen de exclusiones no se aplicará al literal c) bajo la concordancia entre el artículo 104 del código penitenciario otorgante de la responsabilidad de garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad al Estado y los artículos 5, 11 y 12 de la constitución Política de Colombia, que aseguran la vida como derecho fundamental, así como a la observancia del marco de gravedad, contagio y letalidad del COVID - 19 en población de riesgo establecido por la Organización Mundial de la Salud, es decir la inminente pérdida del derecho a la vida de la población privada de la libertad descrita en el literal c del artículo 2. |
| ARTÍCULO 2°. Ámbito de Aplicación. Se concederán las medidas previstas en el presente Decreto Legislativo a las personas privadas de la libertad que se encontraren en cualquiera de los siguientes casos:   | ARTÍCULO 4: Adiciónese el siguiente literal al artículo 2:<br>h) Sindicados que hayan cumplido el 50% del tiempo máximo (2 años) de medida de aseguramiento sin que se haya dictado sentencia.  |
| ARTÍCULO 5°. - Extradición. Las  | ARTÍCULO 5: Adiciónese al artículo 5 el siguiente   |

|  |  |
|--|--|
| <p>disposiciones contenidas en este Decreto Legislativo, no serán aplicables a las personas que estén sometidas al procedimiento de extradición, sin importar la naturaleza del delito de que se trate.</p>  | <p>parágrafo.<br/>Parágrafo 1: No se podrá extraditar materialmente a una persona hasta tanto no desaparezcan las condiciones que conllevaron a decretar la emergencia económica, social y ecológica.</p>  |
| <p>ARTÍCULO 6° - Exclusiones. Quedan excluidas las medidas detención y prisión domiciliaria transitorias contempladas en Decreto Legislativo, que estén incurso en los siguientes delitos previstos en el Código Penal:</p> <p>(...) hurto agravado (241) numeral 4; apoderamiento hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o que los contengan (artículo 327A); concierto para delinquir simple, (artículo 340 inciso primero); Empleo o lanzamiento de sustancias u objeto peligrosos (artículo 359).</p>   | <p>ARTÍCULO 6: Elimínese del régimen de exclusiones establecido en el artículo 6, los siguientes delitos: hurto agravado (241) numeral 4; apoderamiento hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o que los contengan (artículo 327A); concierto para delinquir simple, (artículo 340 inciso primero); Empleo o lanzamiento de sustancias u objeto peligrosos (artículo 359).</p>  |
| <p>ARTÍCULO 6° - Exclusiones.<br/>PARÁGRAFO 5°. En relación con las personas que se encontraren en cualquiera los casos previstos en los literales a, b, c, y d del artículo segundo del presente Decreto Legislativo, que no sean beneficiarias de prisión o de la detención domiciliaria transitorias por encontrarse inmersas en exclusiones de que trata artículo, se deberán adoptar las medidas necesarias por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), para ubicarlas en un lugar especial que minimice el eventual riesgo de contagio.</p> | <p>ARTÍCULO 7: Deróguese el parágrafo 5 de artículo 6 del decreto legislativo.<br/><del>PARÁGRAFO 5°. En relación con las personas que se encontraren en cualquiera los casos previstos en los literales a, b, c, y d del artículo segundo del presente Decreto Legislativo, que no sean beneficiarias de prisión o de la detención domiciliaria transitorias por encontrarse inmersas en exclusiones de que trata artículo, se deberán adoptar las medidas necesarias por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), para ubicarlas en un lugar especial que minimice el eventual riesgo de contagio.</del></p>   |
| <p>ARTÍCULO 7.- Procedimiento para hacer efectiva detención domiciliaria transitoria como sustitutiva de la detención preventiva. Para el caso de personas cobijadas con medida de aseguramiento de detención preventiva en centros detención transitoria como de Policía y Unidades de Reacción Inmediata o en establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC por medio de las direcciones regionales y los directores de establecimientos</p>                             | <p>ARTÍCULO 8: Modifíquese el artículo 7 del decreto 546 de 2020, el cual quedará así: Artículo 7.- Procedimiento para hacer efectiva la detención domiciliaria transitoria como sustitutiva de la detención preventiva. Para el caso de personas cobijadas con medida de aseguramiento de detención preventiva en centros de detención transitoria como Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata o en establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, por medio de las direcciones regionales y los directores de establecimientos penitenciarios y carcelarios en</p> |

penitenciarios y carcelarios verificarán preliminarmente el cumplimiento de requisitos objetivos señalados en el presente Decreto Legislativo y remitirá junto con cartillas biográficas digitalizadas, la información que obre en la hoja vida, antecedentes judiciales y los certificados médicos de las personas privadas de la libertad que se ajusten a cualquiera de las circunstancias descritas en el artículo segundo presente Decreto Legislativo, al Coordinador del Centro de Servicios Judiciales o quien haga sus veces, quien de manera inmediata asignará por a los Jueces Control o Juez que conociendo caso.

Efectuado el reparto, el Juez respectivo solicitará a la unidad fiscalías o al fiscal correspondiente, la información y documentación que resulte necesaria para emitir la respectiva decisión. El fiscal enviará lo solicitado dentro los tres (3) días siguientes al recibo la comunicación por parte del juez.

En caso de que imputado por medio su defensor confianza o defensor público, sea quien haga solicitud, deberá allegar la cartilla biográfica digitalizada y el certificado médico correspondiente, entregados por el General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario I y/o las direcciones regionales y los directores establecimientos penitenciarios y carcelarios, al Coordinador del de Judiciales o quien haga sus quién manera inmediata asignará por reparto.

Efectuado reparto, el Juez respectivo solicitará a la unidad de fiscalías o al fiscal correspondiente, la información y documentación que resulte necesaria para emitir respectiva decisión.

Recibida la información y documentación requeridas a la General de la Nación, Juez realizará la verificación del cumplimiento requisitos objetivos y resolverá, en el término máximo cinco (5) d por medio auto escrito notificable por correo electrónico. ningún caso se audiencia pública.

La decisión se notificará por correo electrónico y susceptible del recurso

un plazo máximo de veinte (20) días hábiles verificarán preliminarmente el cumplimiento de los requisitos objetivos señalados en el presente Decreto Legislativo y remitirá el listado junto con las cartillas biográficas digitalizadas, la información que obre en la hoja vida, los antecedentes judiciales y los certificados médicos de las personas privadas de la libertad que se ajusten a cualquiera de las circunstancias descritas en el artículo segundo del presente Decreto Legislativo, al Juez Coordinador del Centro de Servicios Judiciales o quien haga sus veces, quien de manera inmediata asignará por reparto a los Jueces de Control de Garantías o al Juez que esté conociendo caso. Efectuado el reparto, el Juez respectivo solicitará a la unidad de fiscalías o al fiscal correspondiente, la información y documentación que resulte necesaria para emitir la 5 respectiva decisión. El fiscal enviará lo solicitado dentro los tres (3) días siguientes al recibo la comunicación por parte del juez. En caso de que el imputado por medio su defensor confianza o del defensor público, sea quien haga solicitud, deberá allegar la cartilla biográfica digitalizada y el certificado médico correspondiente, entregados en un plazo máximo de diez (10) días hábiles por el General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y/o las direcciones regionales y los directores establecimientos penitenciarios y carcelarios, al Coordinador del Juez Coordinador del Centro de Servicios Judiciales o quien haga sus veces, quien de manera inmediata asignará por reparto. Efectuado reparto, el Juez respectivo solicitará a la unidad de fiscalías o al fiscal correspondiente, la información y documentación que resulte necesaria para emitir respectiva decisión. Recibida la información y documentación requeridas a la Fiscalía General de la Nación, el Juez realizará la verificación del cumplimiento de los requisitos objetivos y resolverá, en el término máximo de cinco (5) días, por medio de auto escrito notificable por correo electrónico. En ningún caso se realizará audiencia pública. La decisión se notificará por correo electrónico y será susceptible del recurso de apelación en efecto devolutivo, que se interpondrá y sustentará dentro los tres (3) días siguientes por escrito remitido por el mismo medio virtual; precluido este término correrá el traslado común a los no recurrentes por tres días. Ordenada la detención domiciliaria

apelación en efecto devolutivo, que se interpondrá y sustentará dentro los tres (3) días siguientes por escrito remitido por el mismo medio virtual; precluido término correrá el traslado común a los no por tres días.

Ordenada la detención domiciliaria transitoria por parte del Juez Control de o el que conociendo del caso el beneficiario de la medida, previo a su salida, suscribirá acta de compromiso ante la oficina jurídica del Establecimiento Penitenciario y Carcelario respectivo o ante de las Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata, según sea el caso.

La referida acta será remitida por la dependencia señalada a la autoridad judicial que la medida, dejando copia de misma en la oficina jurídica del respectivo establecimiento.

PARÁGRAFO. El término que persona imputada cumpla en detención domiciliaria transitoria, en caso ser declarada penalmente responsable, se tendrá en cuenta para computarse como parte de la pena cumplida.

ARTÍCULO 8. - Procedimiento para hacer efectiva la prisión domiciliaria transitoria. Cuando se tratare personas condenadas a pena privativa de la libertad en establecimiento penitenciario o carcelario, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, por medio de las direcciones regionales y los directores de establecimientos penitenciarios y carcelarios, verificarán preliminarmente el cumplimiento los requisitos objetivos establecidos en el presente y remitirán a los Juzgados de Ejecución de y Medidas de Seguridad respectivos, el listado junto con las cartillas biográficas digitalizadas, el cómputo de la pena, la información que obre en la hoja de vida, los antecedentes judiciales y los certificados correspondientes de personas privadas la libertad que se ajusten a cualquiera las circunstancias descritas en artículo segundo, para que dentro del término máximo cinco (5) días den aplicación a lo

transitoria por parte del Juez de Control de Garantías o el Juez que esté conociendo del caso, el beneficiario de la medida, previo a su salida, suscribirá acta de compromiso ante la oficina jurídica del Establecimiento Penitenciario y Carcelario respectivo o ante el responsable de las Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata, según sea el caso. La referida acta será remitida por la dependencia señalada a la autoridad judicial que hizo efectiva la medida, dejando copia de la misma en la oficina jurídica del respectivo establecimiento.

ARTÍCULO 9: Modifíquese el artículo 8 el cual quedará así: Artículo 8. - Procedimiento para hacer efectiva la prisión domiciliaria transitoria. Cuando se tratare de personas condenadas a pena privativa de la libertad en 6 establecimiento penitenciario o carcelario, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, por medio de las direcciones regionales y los directores de establecimientos penitenciarios y carcelarios, en un plazo máximo de 20 días hábiles verificarán preliminarmente el cumplimiento de los requisitos objetivos establecidos en el presente Decreto y remitirán a los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad respectivos, el listado junto con las cartillas biográficas digitalizadas, el cómputo la pena, la información que obre en la hoja de vida, los antecedentes judiciales y los certificados médicos correspondientes de las personas privadas de la libertad que se ajusten a cualquiera de las circunstancias descritas en el artículo segundo, para que dentro del término máximo de cinco (5) días den aplicación a lo dispuesto en este Decreto Legislativo. En caso de que el imputado



|   |   |
|---|---|
| <p>dispuesto en este Decreto Legislativo.<br/>La decisión se notificará por correo electrónico y susceptible del recurso de reposición que se interpondrá y sustentará dentro de tres (3) días siguientes, por escrito remitido por el mismo medio virtual.<br/>Una vez ordenada la medida prisión domiciliaria transitoria por parte del Juez Ejecución de y Medidas de Seguridad, mediante auto escrito notificable, el beneficiario suscribirá acta de compromiso ante la oficina jurídica del Establecimiento Penitenciario y Carcelario respectivo, previo a su salida.<br/>Dicha acta remitida por el Director de cada Establecimiento Penitenciario y Carcelario, al de Ejecución de y Medidas de Seguridad que concedió la medida, dejando copia la misma en oficina jurídica del respectivo establecimiento.<br/>PARÁGRAFO 1°. Para las personas cuya condena no esté ejecutoriada, el Juez de conocimiento o el Juez de segunda instancia, según corresponda, tendrá la facultad para hacer efectiva de manera directa la prisión domiciliaria transitoria, a condición de que se cumpla con las exigencias previstas en este Decreto Legislativo.<br/>PARÁGRAFO 2°, El término que condenado goce la prisión domiciliaria, en cuenta para cumplimiento efectivo la pena.</p> | <p>por medio su defensor confianza o del defensor público, sea quien haga solicitud, deberá allegar la cartilla biográfica digitalizada y el certificado médico correspondiente, entregados en un plazo máximo de diez (10) días hábiles por el General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y/o las direcciones regionales y los directores establecimientos penitenciarios y carcelarios, al Coordinador del Juez Coordinador del Centro de Servicios Judiciales o quien haga sus veces, quien de manera inmediata asignará por reparto. Efectuado reparto, el Juez respectivo solicitará a la unidad de fiscalías o al fiscal correspondiente, la información y documentación que resulte necesaria para emitir respectiva decisión. Recibida la información y documentación requeridas a la Fiscalía General de la Nación, el Juez realizará la verificación del cumplimiento de los requisitos objetivos y resolverá, en el término máximo de cinco (5) días, por medio de auto escrito notificable por correo electrónico. En ningún caso se realizará audiencia pública. La decisión se notificará por correo electrónico y será susceptible del recurso de reposición que se interpondrá y sustentará dentro de los tres (3) días siguientes, por escrito remitido por el mismo medio virtual. Una vez ordenada la medida de prisión domiciliaria transitoria por parte del Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, mediante auto escrito notificarle, el beneficiario suscribirá acta de compromiso ante la oficina jurídica del Establecimiento Penitenciario y Carcelario respectivo, previo a su salida. 7 Dicha acta será remitida por el director de cada Establecimiento Penitenciario y Carcelario, al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad que concedió la medida, dejando copia de la misma en la oficina jurídica del respectivo establecimiento.</p> |
| <p>ARTÍCULO 11°, - Coordinación. El Ministerio de Justicia y del Derecho por medio de! INPEC y/o la USPEC y el Consejo Superior de la Judicatura, coordinarán la ejecución de las acciones necesarias encaminadas a garantizar la aplicación del procedimiento previsto en el presente Decreto Legislativo con miras a conjurar las circunstancias apremiantes de salud y hacinamiento.</p>   | <p>ARTÍCULO 10: Adiciónese al artículo 11 el siguiente texto:<br/>Dichas entidades, entregarán informe trimestral sobre las acciones implementadas a la Procuraduría General de la Nación, quien hará control a los avances de coordinación.</p>  |

|  |   |
|--|---|
| <p>ARTÍCULO 14°.- Listados. Los listados de personas beneficiarias de Decreto Ley, junto con las biográficas y certificados médicos digitalizados que serán remitidos por el INPEC a autoridades judiciales, se organizarán y remitirán de manera gradual y paulatina, atendiendo al orden establecido en los literales del artículo segundo del Decreto Legislativo</p> | <p>ARTÍCULO 11: Modifíquese el artículo 14, el cual quedará así: Artículo 14°.- Listados. Los listados de las personas beneficiarias de este Decreto Ley, junto con las cartillas biográficas y certificados médicos digitalizados que serán remitidos por el INPEC a autoridades judiciales, se organizarán y remitirán en un término no mayor a 20 días hábiles, atendiendo al orden establecido en los literales del artículo segundo del Decreto Legislativo.</p> |
| <p>ARTÍCULO 21°.- Salida del establecimiento penitenciario o carcelario y de los centros de detención transitoria. Para efectos de hacer efectiva la detención domiciliaria o prisión domiciliaria transitorias, el INPEC coordinará lo pertinente para que se realice el traslado al lugar de residencia consignado en el acta de compromiso.</p>                       | <p>ARTÍCULO 12: Adiciónese al artículo 21, el siguiente texto:<br/>El INPEC deberá dar observancia a todos los lineamientos del Ministerio de Salud respecto al transporte y seguridad de las personas privadas de la libertad que han tenido contacto directo o indirecto con personas portadoras del virus COVID-19.</p>  |
| <p>ARTÍCULO 30°.- Exhorto. Con miras a mitigar los efectos de la crisis de que trata este Decreto, se insta a que se dé aplicación a las siguientes normas, que ya están dispuestas en el ordenamiento jurídico vigente:</p> <p>a) 65 de 1993, artículo 30A.<br/>b) Ley 1786 de 201 artículo primero.</p>  | <p>ARTÍCULO 13: Adiciónese literal c al artículo 30 de la siguiente manera:<br/>c) Cumplimiento a la Sentencia T-153/98 de la Corte Constitucional.</p>   |

**a. Las anteriores modificaciones, se justifican, según la iniciativa legislativa, así:**

Si bien la crisis carcelaria no es un tema nuevo, a partir de la aparición del SARS-CoV-2 conocido como COVID-19 se generó una preocupación, pues considera el autor que su propagación en centros carcelarios puede presentar afectaciones graves a la salud de la población privada de la libertad. Un ejemplo que el autor considera importante señalar, es lo sucedido en la cárcel de Villavicencio, ya que, se presentaron traslados al inicio de la pandemia y que posiblemente estos serían el foco de contagio de este centro penitenciario y carcelario, además de indicar los problemas que se presentaron para brindar elementos de bioseguridad efectivos por parte del INPEC a la población privada de la libertad.

Adicionalmente, señala que dicha situación no es algo nuevo, sino que lleva más de 22 años. Que la situación de salud pública a nivel mundial la haga visible es una oportunidad para avanzar en la resolución de problemas de hacinamiento, solucionar

la crisis de salubridad, resolver la falta de atención médica y eliminar la permanente vulneración de derechos fundamentales.

*Pronunciamientos de la Corte Constitucional:* La Sentencia T-388 de 2013; T-53 de 1998, entre otras, así como intervenciones de diversas organizaciones a nivel nacional e internacional encargadas de la protección a los derechos humanos, reiteran la obligación que le asiste al gobierno colombiano de tomar medidas para aliviar la crisis estructural del sistema penitenciario. Así mismo, manifiesta su preocupación por el denominado "Estado de Cosas Inconstitucional" que prevalece al interior de los penales del país.

*La respuesta del Gobierno a la crisis:* Señalan que las medidas tomadas para disminuir el riesgo de contagio del COVID-19 por parte del Gobierno, así como las estrategias para mitigar sus efectos, no han sido las adecuadas.

## 2. Análisis del marco constitucional y legal de los proyectos

Frente a la constitucionalidad del Decreto, es menester señalar que mediante la Sentencia C-255 de 2020, la Corte Constitucional declaró **exequible** el Decreto 546 de 2020. En dicho pronunciamiento, la Sala agrupó el contenido normativo de los artículos 1 a 32 en cuatro bloques temáticos generales, a saber: (i) el diseño de la medida principal (privaciones de la libertad domiciliarias transitorias); (ii) los procedimientos administrativos y judiciales aplicables a ésta; (iii) las medidas accesorias para el cumplimiento de la medida principal, sobre las cuales señaló:

*“(...) que las mismas no suspenden la aplicación de ninguna ley, no restringen ningún derecho intangible, ni suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, ni suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento; y tampoco contrarían de manera específica la Constitución o tratados internacionales, no desconocen los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE ni desmejoran los derechos sociales de los trabajadores. Finalmente, que aquellas no establecen un trato diferenciado injustificado o fundado en categorías sospechosas, y tampoco contienen un mandato que lesione o desconozca el principio constitucional de igualdad<sup>1</sup>.*

En la misma línea de pensamiento, y en relación con el cuarto bloque temático la Corte precisó:

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 255 de 2020 (M.P. Diana Fajardo Rivera), párr. 573.



*“(..) resultan constitucionales. Por medio de éstas, el Gobierno nacional (i) agiliza el trámite de la libertad de personas privadas de la libertad que cumplieron su pena; y (ii) insta a las autoridades competentes a aplicar las normas ordinarias que promueven las audiencias virtuales en el proceso penal y prescriben la excepcionalidad de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, además de limitar su duración en el tiempo. Esta Corporación encuentra que estas dos medidas están directamente vinculadas con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica y contribuyen a evitar la extensión de sus efectos, de forma proporcional, necesaria y respetuosa del ordenamiento ordinario”<sup>2</sup>.*

En lo que concierne a los alcances constitucionales y legales de las propuestas, se encuentra que, en primer lugar, las modificaciones que se pretenden introducir tanto en el ámbito de aplicación, como de exclusiones, no recogen las medidas generales dispuestas en el Decreto 546 de 2020, en el cual se tuvieron en cuenta dos aspectos: (i) por un lado, el imperativo constitucional de protección a la salud pública, a la vida y a la integridad de las personas privadas de la libertad, del personal de seguridad y de los ciudadanos; y (ii) por otro lado, la necesidad de protección a la ciudadanía en general y el valor Superior de evitar demandas cuantiosas contra el Estado colombiano por negligencias en materia de seguridad urbana y nacional.

Aunado a ello, se observa la falta de consonancia de las pretendidas modificaciones y ampliaciones, con el precepto instrumental de los fines de la pena, establecidos en el artículo 4° del Código Penal, los cuales refieren a: *“la prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado”*. Dichos fines guardan relación con las medidas sustitutivas del encarcelamiento, consagradas en las Reglas de Tokio (Resolución 45/110 de la Asamblea General de las Naciones Unidas), en las que se aborda el objetivo de las sentencias condenatorias en términos generales. La regla 3.2 establece que:

*“La selección de una medida no privativa de la libertad se basará en los criterios establecidos con respecto al tipo y gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente, los objetivos de la condena y los derechos de las víctimas”.*

Ahora bien, en relación con los delitos que se pretenden eliminar del listado de exclusiones que contempla el artículo 6° del Decreto 546 de 2020, es importante señalar que la mayoría de estos recaen sobre delitos especial gravedad, como el hurto agravado, como se procede a demostrar:

*Sobre la eliminación del delito de hurto agravado.* Frente a esta pretensión, es preciso señalar que, el Decreto 546 de 2020 contempla la aplicación de la medida de prisión domiciliaria para los casos de hurto agravado, en razón a la mayor gravedad que

---

<sup>2</sup> Ibídem, párr. 576

representan. En este sentido, la eliminación de este delito, desconocería que este comportamiento supone no solo la vulneración al patrimonio económico, sino una violación al derecho a la libertad individual y la integridad personal. Dcho comportamiento es considerado gravoso socialmente y catalogado como uno de los delitos con mayor índices de impunidad, por tanto otorgar la medida sustitutiva de prisión intramural por prisión domiciliaria generaría una sensación de inseguridad y la ausencia de acciones efectivas, firmes y contundentes sobre aquellas conductas que generan gran sensibilidad en la sociedad y que demandan a su vez la adopción de medidas ejemplares, máxime cuando la función constitucional del *ius puniendi* tiene una finalidad además de represiva, disuasiva, pues genera en la sociedad una política de prevención general ya que con este tratamiento diferencial se alerta a las personas sobre la contundencia con que se judicializaría este tipo de delitos y el no acceso a beneficios que permitan hacer menos gravosa la sanción de orden penal.

Respecto a las demás modificaciones, estas no se encuentran enmarcadas en un ejercicio de ponderación constitucional sobre las condiciones materiales y específicas del acto realizado y el grado de culpabilidad, las cuales deberían ser los derroteros que justifiquen la modificación pretendida. Ni se encuentran armonizadas con los mandatos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y las obligaciones que le asisten al Estado de respetarlos y garantizarlos<sup>3</sup>, lo que genera reparos de orden constitucional relacionados con acciones que pretenden prescindir del alcance de estas obligaciones en aras de enfrentar la pandemia, toda vez que, la actuación del Estado debe estar en todo momento orientada “dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos de las personas privadas de la libertad”<sup>4</sup>.

### 3. Análisis de técnica legislativa de los proyectos

Sobre *adicionar un párrafo* al artículo 5º, relativo a: “no se podrá extraditar materialmente a una persona hasta tanto no desaparezcan **las condiciones que conllevaron a decretar la emergencia económica, social y ecológica**” (*subrayado y negrita fuera del texto original*).

Al respecto, la propuesta legislativa no considera que ya finalizó el estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Presidente para afrontar la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19. Esto se debe tener en cuenta a la hora de redactar adiciones de esta naturaleza. Cabe precisar que la declaratoria de emergencia sanitaria es diferente a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, teniendo en cuenta que la primera se refiere a una medida de carácter sanitario adoptada por el Ministerio de Salud, mientras que la segunda se refiere a la

---

<sup>3</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (s.f.). El derecho internacional de los derechos humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

<sup>4</sup> Corte IDH, Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100 y Corte IDH, Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160.

declaratoria de un estado de excepción que procede cuando ocurren hechos que amenacen perturbar de forma grave el orden económico y social del país.

Ahora bien, en relación con la exposición de motivos, en esta no se hace uso de las razones o fundamentos jurídicos, técnicos y de política criminal que legitimen y justifiquen la modificación y ampliación del Decreto Ley 546 de 2020, lo que impide comprender las motivaciones del legislador, pues se queda en una reflexión superficial y que en últimas no resulta suficiente, de cara a entender la estructura del articulado propuesto.

#### **4. Análisis y observaciones Político Criminales de los proyectos**

*Sobre las modificaciones propuestas en general;* la primera observación que puede hacerse es que, sobre ninguna de ellas se presenta dentro de la exposición de motivos justificación alguna. Así mismo, tampoco se establece estas cómo podrían hacer más eficiente la materialización del Decreto, ni un ejercicio de ponderación entre : (i) el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad; y, (ii) el bien jurídico lesionado, la gravedad de la conducta, la duración de la pena privativa de la libertad, el peligro para la seguridad de la sociedad y de la víctima, y la magnitud del daño causado a las personas y a la comunidad.

*Sobre modificar el listado de delitos excluidos del artículo 6° del Decreto 546 de 2020:* las iniciativas en estudio proponen la eliminación de tipos penales, sin embargo, al realizar un análisis detallado sobre lo pretendido en la iniciativa legislativa, se observa que carecen de un análisis de política criminal que permita justificar la modificación del listado de delitos excluidos en el artículo 6° del Decreto 546 de 2020, así como la ausencia de una fundamentación empírica sólida sobre el número de personas privadas de la libertad que se beneficiarían con estas modificaciones, como para determinar que hay una diferencia significativa en cifras

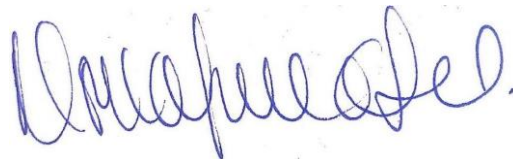
En este sentido, se advierte la inconveniencia del proyecto de ley, toda vez que las modificaciones propuestas, no son claras frente a las modificaciones pretendidas, así como tampoco presentan fundamento material y específico y sí, por el contrario, pueden crear condiciones de riesgo a la seguridad ciudadana, incrementar conflictos sociales y restar legitimidad a la acción del Estado.

*Sobre la modificación de los artículos 7° y 8° del Decreto 546 de 2020:* Señala una serie de términos para la verificación preliminar del cumplimiento de los requisitos objetivos señalados en el Decreto Legislativo 546 de 2020 para acceder a la medida de detención y prisión domiciliaria. No obstante, no se observa fundamento alguno que permita estimar como dicha pretensión garantizará la efectividad del proceso. Aunado a que, tampoco se manifiesta cómo dichas modificaciones serían viables y posibles, no solo desde un punto de vista institucional, sino desde la capacidad operativa de las entidades que hacen parte de la puesta en marcha de las medidas consagradas en el decreto.

## 5. CONCLUSIÓN:

El Consejo Superior de Política Criminal considera que la iniciativa legislativa sometida a estudio resulta inconveniente y presentan reparos en materia de política criminal, orden constitucional y de técnica legislativa como se señaló previamente. Por lo anterior, se otorga un voto **DESFAVORABLE** a estas iniciativas.

### CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



**MÓNICA FRANCO ONOFRE**  
**Directora (E) de Política Criminal y Penitenciaria**  
**Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal**

Elaboró: Andrea Katherine Reyes.  
Revisó: Maribel Patricia Rodríguez.  
Aprobó: Mónica Franco Onofre.