

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**Estudio al Proyecto de Ley No. 361 de 2022 “Por la cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana”**

Estudio al Proyecto de Ley No. 361 de 2022, “Por la cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana”	
Título	Por la cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana
Autores	H. Senador Germán Varón Cotrino
Fecha de Presentación	26 de abril de 2022
Estado	Esperando el primer debate en el Senado.
Referencia	Concepto 14.2022

1

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en la sesión extraordinaria del del 31 de mayo de 2022, analizó y discutió la versión actual del Proyecto “Por la cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana” en torno a aquellas disposiciones y definiciones que tienen un impacto directo o indirecto en la política criminal del Estado colombiano.

I. Objeto del Proyecto

Conforme la exposición de motivos, el Proyecto de Ley “...propone la creación de un sistema diferencial para aquellas conductas que afectan la seguridad ciudadana pero que, por su cuantía, actualmente no están siendo realmente judicializados”. Para tal fin se convierten una serie de delitos contenidos en el Código Penal colombiano en contravenciones penales, se regula el procedimiento expedito para su juzgamiento y se establecen las medidas y sanciones que proceden en caso de que una persona sea condenada por estas conductas.

II. Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley contiene, a pesar de un error en la numeración, veintisiete (27) artículos en su totalidad, incluyendo su vigencia, así:

Artículo 1º. Adiciónese un libro IX al Código de Procedimiento penal que constará de los títulos, capítulos y artículos que se señalan a continuación:

**LIBRO IX
DEL TRATAMIENTO PENAL ALTERNATIVO**

**TITULO I
DEL RÉGIMEN ALTERNATIVO**

**Capítulo I
cual quedará así:**

Artículo 2o. Adiciónese un artículo 565 al Código de Procedimiento Penal el

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

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

Artículo 3. Adiciónese un artículo 566 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 del Código de Procedimiento Penal, 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 transformadora y efectiva de la libertad.

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

Artículo 4. *Adiciónese un artículo 567 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:*

Artículo 567. *Son principios del régimen de alternividad 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 5. *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.*
- 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.*

3. Hurto establecido en el artículo 239 de Código Penal, en cuantía que no exceda de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
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.
6. Hurto calificado sobre medio motorizado, sus partes esenciales o mercancías o combustibles que se lleve en ellos, de que trata el inciso 8o del artículo 240 del Código Penal, siempre y cuando la cuantía no supere los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
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.
8. Estafa de que trata el artículo 246 del Código Penal, siempre que la conducta no supere los diez (10) salarios mínimos legales vigentes.

Artículo 6. Adiciónese un artículo 569 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:

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.

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 7. Adiciónese un artículo 570 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:

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.

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.

Artículo 8. 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.

5

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.

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 y por lo tanto el respectivo alcalde distrital o municipal podrá establecer su construcción en el lugar que para el efecto determine.

Artículo 9°. 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 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 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 10°. Adiciónese un artículo 573 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:

Artículo 573. 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 11°. Adiciónese un artículo 574 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:

Artículo 574. 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 12°. 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 programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones deberá imponerse siempre que se encuentre demostrados que el contraventor padece de adicción de drogas estupefacientes o sicotrópicas, o que la conducta

contravencional fue cometida bajo el influjo de drogas estupefacientes o psicotrópicas.

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

Artículo 13°. *Adiciónese un artículo 576 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:*

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

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

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

Artículo 13°. *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.*

Artículo 14°. *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.*

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

veinticuatro (24) meses.

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

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

Artículo 15°. *Adiciónese un artículo 579 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:*

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

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

Artículo 16°. *Adiciónese un artículo 580 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:*

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

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

Artículo 17°. *Adiciónese un artículo 581 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:*

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

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

Artículo 18°. 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.

Artículo 19°. 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.

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.

Artículo 20°. Adiciónese un artículo 584 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:

Artículo 584. TITULARIDAD DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. De acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2o del artículo 250 de la Constitución Política de 1991, la acción penal frente a las conductas establecidas en la presente ley podrá ser ejercida por:

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 enteterritorial.

Artículo 21°. *Adiciónese un artículo 585 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:*

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 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.*

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.

Artículo 22°. *Adiciónese un artículo 586 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:*

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.

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.

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 23°. *Adiciónese un artículo 587 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:*

Artículo 587. 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 24°. *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.*

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.

Artículo 25°. *Adiciónese un artículo 588 al Código de Procedimiento Penal el cual quedará así:*

Artículo 588. 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 26. VIGENCIA. *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. *Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura adelantar las actividades administrativas necesarias para organizar los Jueces Penales.*

14

El Consejo Superior de Política Criminal advierte que una vez estudiado el Proyecto de Ley “*Por la cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana*”, emite concepto favorable con observaciones a que se convierta en Ley de la República las reformas al Código Penal que allí se postulan, así:

III. Observaciones de carácter Político-Criminal al Proyecto de Ley bajo examen

El Proyecto de Ley resuelve una necesidad que tiene la política criminal del Estado colombiano.

Una de las principales problemáticas que ha enfrentado el Estado moderno en materia de política criminal es la utilidad de penar a las personas que cometen crímenes de bajo impacto para los bienes jurídicos.

El Estado no quiere penar a aquellos que no tienen necesidad o merecimiento de pena, tampoco le interesa engrosar los números de personas privadas de la libertad teniendo en cuenta que la mayoría de países sufren de hacinamiento carcelario. Finalmente, en muchas ocasiones es claro que la privación de la libertad no ataca las causas del delito y que no sirve más que para excluir a la persona durante un tiempo de la sociedad.

En consecuencia, la tendencia es a no penar a las personas que cometen delitos que se consideran menores, empleando medidas alternativas a la privación de la libertad como la suspensión condicionada de la pena u otros similares.

Esto, desde luego, implica una tensión para las finalidades del proceso penal, donde la ciudadanía puede estar recibiendo el mensaje de que este tipo de conductas no son graves, no tendrán pena y, por lo tanto, no existe un riesgo al cometerlas. En este mismo sentido, los funcionarios judiciales encargados de la investigación y juzgamiento de estas conductas pueden percibirlos como de poca urgencia, prestándoles poca atención y dedicando los limitados recursos del Estado a otro tipo de casos, llegando incluso a no vincular a los autores a procesos penales.

15

Es en el marco de esta tensión, que puede ser conceptualizada como un conflicto entre los fines de resocialización y prevención general y especial de la pena, es que el Proyecto de Ley bajo estudio surge como una forma de hacer una síntesis entre las dos necesidades, sin dejar ninguna de lado, y garantizando, en la mayor medida de lo posible, las finalidades de cada uno de los fines de la pena que se encuentran en tensión.

Así, el Proyecto de Ley crea para estas conductas un nuevo procedimiento expedito, unas nuevas consecuencias jurídicas para su comisión y una nueva categoría de jueces dedicados al juzgamiento de este tipo de comportamientos.

Con esta solución el Estado garantiza que estas conductas sean efectivamente juzgadas, destinando incluso un tipo de funcionarios judiciales exclusivamente para su conocimiento, y lo permite a través de un procedimiento expedito que reduce el número de audiencias con el fin de que se encuentre una resolución pronta al problema jurídico de la responsabilidad penal del autor.

Igualmente, el Proyecto de Ley establece toda una serie de medidas y penas alternativas para estas conductas, que tienen como finalidad impactar en las verdaderas causas de este tipo de criminalidad y propender por la resocialización de los autores, sin abusar de la privación de la libertad ni caer en la innecesaria utilización de las penas propias del proceso penal ordinario.

Así, la posibilidad de que la persona reciba como consecuencia jurídica educación, trabajo o el tratamiento de afecciones de salud, que pueden ser factores criminógenos, lo pone en el camino de una rehabilitación alejada de la reincidencia, situación que actualmente la privación de la libertad para estos infractores de la ley penal no logra.

El Proyecto de Ley tendrá como consecuencia un impacto positivo en el hacinamiento carcelario.

Si se observan los datos del INPEC para junio de 2022 se tiene que de las personas que en el momento se encuentran privadas de la libertad en un establecimiento carcelario 21.863 lo están por el delito de hurto. Esto convierte a esta conducta punible en la segunda conducta punible, detrás del homicidio, que aporta personas privadas de la libertad.

Teniendo en cuenta que la sobrepoblación carcelaria es de unas 16.549 personas, y que el Proyecto de Ley tiene como finalidad ser aplicable a los delitos de hurto y hurto calificado cuando la cuantía no excede de 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, se considera que este Proyecto de Ley tiene la potencialidad de reducir el hacinamiento carcelario y es una política estatal que cumple con el mandado emanado de la Corte Constitucional en torno al estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario y penitenciario en Colombia.

16

El Proyecto de Ley es acorde al Plan Nacional de Política Criminal.

El Plan Nacional de Política Criminal, expedido para el periodo 2021-2025 contiene el conjunto de lineamientos, acciones, productos y actividades que pretende implementar el Estado colombiano en materia de política criminal.

Así, en la prioridad 4 de este documento se establece como fin: “*humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal*”. En el marco de esta prioridad se han establecido una serie de objetivos para materializarla, entre los cuales se encuentran: “*Promover la alternativa penal, incluyendo la disminución del uso de la privación de la libertad y de la detención preventiva*”, “*Generar estrategias de resocialización que mitiguen la reincidencia criminal*”.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que el Proyecto de Ley, al establecer consecuencias jurídicas alternativas a la comisión de conductas punibles y fortalecer mecanismos de justicia restaurativa tiene la potencialidad de lograr los objetivos citados de la prioridad 4 del Plan Nacional de Política Criminal.

El Proyecto de Ley fortalecerá el uso de la justicia restaurativa en Colombia.

El Proyecto de Ley hace una regulación profunda de la justicia restaurativa, que permite la gestión de los conflictos de naturaleza penal poniendo en un eje central a la víctima y logrando el restablecimiento del tejido social dañado con la conducta.

La justicia restaurativa, si bien tiene un desarrollo legal en el actual Código de Procedimiento Penal, no ha tenido mayor aplicación en el proceso penal colombiano, por lo que se considera loable que el Proyecto de Ley otorgue soluciones restaurativas a los conflictos y que el desarrollo legislativo contenga los diferentes momentos propios de este tipo de justicia como: el acuerdo restaurativo y las consecuencias de su cumplimiento, que hasta el momento han estado ausentes de este tipo de regulación.

Lo anterior cobra mucha mayor importancia si se tiene en cuenta que la mayoría de las conductas a las cuales resultará aplicable el Proyecto de Ley tienen como bienes jurídicos protegidos bienes de carácter personal, por lo que la figura de la víctima se resignifica ante la ausencia de intereses estatales o supraindividuales, por lo que se considera especialmente adecuado para estas conductas seguir el camino de una justicia restaurativa donde el Estado dé un paso atrás en la gestión del conflicto y sus consecuencias.

17

Regular nuevamente las contravenciones penales no se considera recomendable y la manera como lo hace el Proyecto de Ley no es sistemático.

Desde su creación el Código Penal colombiano determinó en su artículo 19 que la conducta punible se divide en delitos y contravenciones; sin embargo, esta legislación no estableció ninguna contravención penal, dejando todas las conductas punibles contenidas en el libro segundo en la categoría de delitos y nombrando este aparte como: “*de los delitos en particular*”.

Así, se ha dejado la puerta jurídica a la regulación de contravenciones; sin embargo, es innegable que todo el edificio jurídico del derecho penal en Colombia desde el año 2000 se ha construido sobre los delitos, al punto que el Código de Procedimiento Penal se refiere en su totalidad a delitos (Salvo por el numeral 4 del artículo 313 del Código de Procedimiento Penal) y en este sentido la dogmática y sistemática del sistema penal el país se ha desarrollado en clave de este tipo de conductas punibles.

Por esto se considera que la creación de contravenciones requeriría una adecuación sistemática y profunda de la legislación procesal en Colombia que excede el fin del Proyecto de Ley, el cual puede lograr con la misma efectividad los fines

constitucionales que persigue denominando las conductas objeto del nuevo procedimiento como delitos, pero dotándolas de medidas y penas alternativas.

Así, no se considera adecuado que mediante una reforma al Código de Procedimiento Penal se creen contravenciones, las cuales deberían estar reguladas en el Código Penal en un eventual título propio de la parte especial, donde se establezca qué comportamientos son contravenciones y sus consecuencias jurídicas y no, como lo pretendería hacer el Proyecto de Ley, tomar conductas reguladas como delitos y denominarlas contravenciones para ciertos efectos en el Código de Procedimiento Penal.

En este mismo sentido, regular las consecuencias jurídicas, sean medidas o penas, de las contravenciones, y las posibilidades de alternatividad que debe tener la comisión de una contravención son aspectos jurídicos que corresponden exclusivamente al Código Penal, y que no deben estar en el Código de Procedimiento Penal, el cual debe limitarse al procedimiento y no a la parte material.

Adicional a lo anterior debe manifestarse que las contravenciones, de crearse nuevamente, deben tener sus propias regulaciones procesales en ciertas materias que el Proyecto de Ley omite, como por ejemplo el principio de oportunidad, la medida de aseguramiento, el comiso, la revisión, la casación, entre otros, que son institutos procesales creados bajo la lógica del delito y que también deben adaptarse a la particular situación de las contravenciones. Igual suerte debe surtir el Código Penitenciario y Carcelario, que regula la ejecución de la pena y la medida de aseguramiento en materias de delito, y por lo tanto no fija reglas sistemáticas para las contravenciones.

En suma, la regulación de las conductas objeto del Proyecto de Ley como contravenciones genera vacíos y antinomias jurídicas (como las que se expondrán posteriormente respecto del artículo 68ª del Código Penal) por lo que se recomienda que no se denominen contravenciones sino que se siga adoptando la tipología de delitos hasta tanto se pueda realizar una regulación sistemática de este tipo de conducta punible.

De esta manera procedió la Ley que reguló el acusador privado, simplemente determinando que ciertos delitos serían objeto del procedimiento abreviado sin necesidad de modificar su naturaleza.

La acción penal y su conversión.

Si bien es cierto que la Constitución permite, en su artículo 250, que personas o entidades diferentes a la Fiscalía General de la Nación ejerzan la acción penal, no

se considera viable que se entregue esta facultad a contratistas o funcionarios que hagan parte de Alcaldías distritales o municipales.

Dentro de la política criminal, que el ejercicio de la acción penal se haga de manera seria e imparcial resulta de vital importancia, en tanto someter a una persona al proceso penal resulta una enorme carga que puede afectar sus derechos incluso si es absuelta. Por esto, la posibilidad de que actúe como acusador una persona que no hace parte de la entidad especialmente designada para este fin debe ser sometido a controles que eviten desbordar este enorme poder.

En este sentido, la Fiscalía General de la Nación es una entidad que hace parte de la rama judicial y sus funcionarios están obligados no solo a la autonomía sino a la imparcialidad. En contraste, los miembros de una Alcaldía hacen parte de la rama ejecutiva y están vinculados a una entidad a la que le es inherente un componente político.

Así, no se considera que se pueden resguardar los límites del ejercicio de la acción penal si esta se le entrega a entidades de naturaleza política, a pesar del poder preferente que conserva la Fiscalía en estos casos.

19

Lo anterior se profundiza cuando se observa que se establece que la conversión se entenderá concedida cuando pasen 15 días sin que se responda por parte de la Fiscalía la solicitud del ente territorial. Uno de los principales controles al desborde del poder que puede significar dejar en manos de un externo (público o privado) el ejercicio de la acción penal es que la Fiscalía, en la concesión de la solicitud, debe indicar la persona que será acusada, los hechos jurídicamente relevantes y la calificación jurídica que serán objeto de la acusación.

Esto permite filtrar cualquier tipo de acusaciones frías, que contengan aspectos fácticos externos al caso o calificaciones jurídicas que rompan con las reglas de la tipicidad. En este sentido, el solo hecho de que una entidad pública presente una solicitud de conversión, y esta no sea respondida en 15 días, habilitaría para que se llamara a juicio a cualquier persona sin ningún tipo de control fáctico, jurídico o de identidad, situación que representa una situación poco recomendable para la política criminal en el país, máxime si se tiene en cuenta que en Colombia no hay control material de la acusación.

Finalmente, no se considera viable que los acusadores privados puedan ejercer funciones de conciliadores o mediadores, en tanto parte de las funciones que hacen parte de estos roles son la neutralidad y la calificación. Así, tanto la Ley 446 de 1998 como el Decreto 2137 de 2015 hacen claro que el mediador y el conciliador deben

ser neutrales, y solo así pueden lograr avanzar las fórmulas de arreglo sin favorecer a alguno de los extremos.

Siguiendo esta línea, el hecho de que el acusador privado es el representante de la víctima, es decir, es su abogado, esto le impide actuar con la neutralidad que requiere el rol y por lo tanto sería un obstáculo para desempeñar esta tarea como lo exige la Ley.

Consideraciones en torno al procedimiento.

El procedimiento planteado para el juzgamiento de las contravenciones presenta una serie de observaciones que se describen a continuación. Según el orden de los actos procesales listado en los artículos 585 y siguientes, la fiscalía tendría solo 2 meses para adelantar su investigación, en tanto debe citar a la audiencia preliminar restaurativa apenas recibe la querrela, y, una vez esta fracasa, está en deber de radicar el escrito de acusación a más tardar dentro de los 2 meses siguientes a la realización de esta diligencia.

20

Este término se considera demasiado corto y no es adecuado para realizar una investigación que pueda probar más allá de toda duda razonable la ocurrencia de la contravención y su autoría. En el caso de los delitos, el Código de Procedimiento Penal otorga a la fiscalía un término de 2 años para etapa, los cuales a veces no resultan suficientes por la carga de trabajo de la policía judicial.

En este mismo sentido, la defensa tendría 45 días para realizar su investigación, 15 días de traslado del escrito de acusación y 30 días que tiene el juez para programar la audiencia preparatoria. Este tiempo no cumple con la garantía de contar con un plazo razonable para preparar la defensa contenida en el literal i del artículo 8 del Código de Procedimiento Penal.

Se observa también que según el procedimiento, las partes primero solicitan las pruebas y exhiben las que pretenden hacer valer en el juicio y solo con posterioridad a esto el juez declara oficialmente acusado al indiciado. Este proceder también va en contra de la lógica procesal, donde la defensa tiene la posibilidad de investigar una vez se ha surtido la acusación y ha sido efectivamente llamada a juicio la persona.

Tanto en el proceso ordinario, donde la defensa investiga después de la audiencia de acusación, como en el procedimiento abreviado, donde investiga después del traslado del escrito de acusación, la defensa tiene como garantía realizar su proceso de recopilación probatoria y sus solicitudes probatorias una vez la persona ha

ganado la calidad de acusado, con el fin de evitar sorprendimientos que lo llevaran a haber tomado una decisión diferente en su estrategia jurídica. Dicho de otro modo, la posibilidad de solicitar pruebas está íntimamente atada a la certeza sobre el contenido de la acusación ya que es basado en este acto que se valoran la pertinencia, conducencia, utilidad y legalidad de las pruebas.

En este sentido, si la persona no se ha declarado acusada y el juez rechaza el acto de acusación de fiscalía no se podría resolver el hecho de que ya se han realizado las solicitudes probatorias

Igualmente, en la regulación de la audiencia preparatoria no se refiere a las estipulaciones probatorias que son un procedimiento fundamental para depurar el debate y que este no gire en torno a situaciones de hecho que las partes concuerdan ocurrieron.

Finalmente, las previsiones no determinan cuándo y con qué acto se interrumpe la prescripción, situación de vital importancia en tanto al tratarse de conductas de baja pena tienen una corta prescripción.

21

IV. Observaciones en materia Constitucional y legal

La necesidad de ajustar la redacción de ciertos apartes con el fin de evitar cuestionamientos de carácter constitucional.

Sentencias de constitucionalidad como la T-043 de 2015 y la C-281 de 2017 han establecido importantes precedentes sobre la posibilidad de establecer un tratamiento médico forzoso en Colombia, determinando en qué medida este tipo de políticas son compatibles con la carta política y con el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

En este sentido, la redacción del artículo 572 y aquellos que se refieren a la participación obligatoria en programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones deben ajustar sus previsiones con el fin de no superar los límites constitucionales establecidos por la Corte Constitucional en sus providencias.

En este mismo sentido, el artículo 579 debe ajustar su redacción de tal manera que no sobrepase los límites definidos por la sentencia T-718 de 2015 mediante la cual se decantó que la redención de la pena por la realización de determinadas actividades (como el estudio o el trabajo) tiene la naturaleza de un derecho y no de un beneficio administrativo, por lo que no puede ser limitado por el legislador,

teniendo en cuenta su profunda vinculación con la resocialización de la persona penada.

El principio de permanencia de la prueba y su incompatibilidad con la Ley 906 de 2004.

El Proyecto de Ley establece que al procedimiento contravencional efectivo le aplicará el principio de permanencia de la prueba como fuera establecido para el procedimiento penal de corte mixto contenido en la Ley 600 de 2000.

Al respecto, debe indicarse que el principio de la permanencia de la prueba es constitucionalmente incompatible con el procedimiento penal acusatorio como está detallado en la constitución y en la legislación de la Ley 906 de 2004.

El Sistema Penal Oral Acusatorio descansa sobre la idea del principio acusatorio, es decir, sobre la idea de que existe un ente independiente llamado fiscalía que investiga las conductas y profiere una acusación en contra de una persona, la cual debe ser probada ante un tercero imparcial que se denomina el juez.

22

Así, la posibilidad de que los elementos que recogen las partes, que tienen una clara vocación probatoria, se transformen en pruebas requiere de la intervención del juez, quien las inmedia, y ante quien se debe producir el debate dialéctico propio de la práctica probatoria.

Por esta razón, el procedimiento acusatorio retira de la fiscalía las facultades judiciales y las entrega a un juez independiente de control de las injerencias en los derechos de los asociados, porque la transformación de un elemento en prueba requiere de facultades judiciales, como las que tenía el fiscal en la Ley 600 de 2000.

Es también por esta razón que las excepciones al principio de inmediación son mínimas y tienen una fuerte y estrecha relación con la posibilidad de que la prueba se pierda o cambie su sentido. Aún así, las excepciones requieren de la intervención de un juez, el de control de garantías, para no quebrantar los principios hasta aquí expuestos.

Dicho lo anterior, que se consagre la permanencia de la prueba en el procedimiento de la Ley 906 de 2004 rompería además con otro principio fundamental de esta legislación como lo es el de contradicción. En la Ley 600 de 2000 la permanencia de la prueba se fundamentaba no solo en la calidad de juez del fiscal, sino en el hecho de que el expediente era público en la etapa previa a la resolución de acusación y, por lo tanto, la defensa tenía la posibilidad de controvertir las pruebas que practicaba la fiscalía y contribuir a su producción a través de su intervención.

Así, la defensa podía formularle preguntas a los testigos o peritos y, en general, ejercer los actos de contradicción respecto de las pruebas que en fase investigativa ordenara la fiscalía. De ahí se explica que esa prueba tuviera permanencia y no tuviera que repetirse ante el juez de conocimiento, quien procedía solo a valorarla, por cuanto la prueba ya había sido controvertida.

En el procedimiento que nos ocupa no solo la prueba no se inmedia por el juez, quien no participa en su producción, sino que la prueba sería practicada en la etapa de indagación sin participación ni contradicción de la defensa, una vez más soslayando los principios constitucionales mínimos de la Ley 906 de 2004.

Sin embargo, el procedimiento propuesto va más allá, permitiendo la permanencia de la prueba también de la defensa, arrogándole a esta funciones judiciales y no permitiendo al Estado la contradicción de una prueba que se aportará al juicio, una reglamentación sin precedente en el derecho colombiano.

En definitiva esta regla devuelve a la fiscalía funciones judiciales, y tiene la potencialidad de transformar a la defensa y a los particulares en jueces (por intermedio del acusador privado) y va en contra del principio de contradicción por lo cual se considera debe adoptarse otra avenida procesal en torno a la recolección y práctica de la prueba en este procedimiento especial.

23

Lo anterior en nada cambia con la provisión del artículo 587, que indica que las pruebas aportadas podrán ser controvertidas oralmente en tanto los dichos de las partes no son idóneos para controvertir todas las pruebas, máxime si estas no se repiten, por lo que pruebas como la pericial no tendrían una controversia adecuada, cercenando también la posibilidad del juez de participar a través de las preguntas aclaratorias en el debate probatorio.

V. Observaciones en materia de técnica legislativa

El Proyecto de Ley presenta errores de numeración.

En términos de técnica legislativa se tiene que el Proyecto de Ley tiene problemas en la enumeración del articulado, pues repite su artículo 13^o, tanto para introducir el artículo 576 al Código de Procedimiento Penal, como para introducir el artículo 577 al mismo cuerpo normativo. Situación similar ocurre con el artículo 588, ya que se repite tanto para regular la apelación como para hacer lo propio con el principio de favorabilidad en el Proyecto de Ley.

La técnica legislativa empleada podría generar derogaciones tácitas que no corresponden a su finalidad.

Aunado a lo mencionado anteriormente respecto de la necesidad de regular las contravenciones y sus consecuencias de manera autónoma en el Código Penal, lo que se observa en el Proyecto de Ley es que se están tomando delitos y, bajo ciertas circunstancias, transformándolos en contravenciones, situación que puede chocar con la regulación que tienen estos delitos en el resto del Código Penal.

Por ejemplo, en el artículo 68ª de esta normativa se establece que no es posible otorgar beneficios judiciales ni administrativos a las personas que son condenadas por hurto calificado o por estafa que se comete sobre bienes del Estado, norma que resultaría incompatible con el otorgamiento de las medidas alternativas que el Proyecto de Ley trae para este tipo de conductas.

En consecuencia, se podría interpretar, sin que fuera la intención de las normas propuestas, que se está derogando implícitamente estas previsiones del artículo 68ª, situación que podría resolverse simplemente indicando explícitamente que este artículo no tendrá aplicación para las conductas a las cuales les aplica el procedimiento contravencional efectivo.

24

La redacción de artículos particulares requiere ajustes.

En el artículo 569 se recomienda establecer el alcance de la expresión: “*aporte materialmente*”, en tanto puede interpretarse que se requiere que el autor repare económicamente a la víctima para que sea viable la solución restaurativa, situación que puede no corresponderse con la intención del legislador en el entendido que la justicia restaurativa puede basar su reparación en aspectos simbólicos o de otro tipo que no sean económicos y que tengan la posibilidad de generar un mayor restablecimiento del tejido social que el dinero.

El artículo 571 no establece quién es el responsable de las personas privadas de la libertad en los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana, por lo que se recomienda que esta competencia se haga clara y se determine si es la Nación o los entes territoriales.

Es recomendable determinar el mecanismo de dosificación de las medidas de contenido transformador.

Si bien el Proyecto de Ley establece que en la dosificación de las medidas de contenido transformador deberá tenerse en cuenta la gravedad e impacto de la conducta contravencional, se recomienda, para dotar de seguridad jurídica a este

tipo de injerencia en la libertad persona de las personas, establecer un verdadero sistema de dosificación (con criterios y unidades de dosificación) que permita de antemano determinar al ciudadano cuál sería la duración de la medida en caso de que cometa una de las conductas objeto del Proyecto de Ley.

El procedimiento en caso de flagrancia.

De las provisiones contenidas en los artículos 585 y 586 del Proyecto de Ley no se establece con claridad el procedimiento que debe seguirse en los casos de flagrancia. En este sentido, no queda muy claro qué ocurre si la víctima no concurre a la audiencia preliminar.

En este mismo sentido, que en los casos de flagrancia el proceso inicie con la audiencia preliminar y solo después se presente el escrito de acusación hace que este procedimiento sea menos expedito que el procedimiento abreviado, en el cual se realiza el traslado del escrito de acusación una vez se captura a la persona en flagrancia.

Existe una omisión legislativa respecto del procedimiento de segunda instancia.

El Proyecto de Ley no establece la competencia del juez que debe resolver en segunda instancia sobre el recurso de apelación que se presente en contra de los autos o las sentencias.

Así, si bien estas reglas están establecidas para los juzgados penales municipales, del circuito y para el Tribunal Superior de Bogotá, teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley crea un nuevo tipo de jueces, los jueces municipales de contravenciones, es necesario que se diga quién hace las veces de la segunda instancia respecto de este nuevo tipo de juez, sobre lo cual el Proyecto de Ley guarda silencio.

En este mismo sentido, el Proyecto de Ley no crea, en el capítulo 2 del título 1 del libro 1 del Código de Procedimiento Penal la competencia de los jueces penales municipales con funciones de conocimiento de contravenciones, por lo que tampoco desde este punto de vista se establece sobre qué deben conocer estos funcionarios.

Se debe ajustar el lenguaje respecto del procesado.

El Proyecto de Ley se refiere a la persona que es objeto del proceso como: “presunto contraventor”; no obstante, la presunción de inocencia garantiza que una persona sometida a un proceso penal se presuma inocente y sea tratado como tal durante el desarrollo total del procedimiento.

Así, lejos de que sea posible denominar a la persona como presunto contraventor, lo que se debe presumir respecto de esta persona es que es inocente y no cometió la conducta punible, por lo que la legislación lo debe nombrar como técnicamente lo establece el Código de Procedimiento penal, indicado, acusado o condenado.

VI. Conclusión¹

El Consejo Superior de Política Criminal, teniendo en cuenta que se trata de un Proyecto de Ley que persigue la materialización de los fines de la pena, desarrolla el Plan Nacional de Política Criminal y contribuye a resolver una problemática de vital importancia para el Estado colombiano, emite, sin perjuicio de las observaciones que en materia de política criminal y constitucional se detallaron, en cuanto a lo que se refiere a los artículos materia de su competencia, concepto **favorable con observaciones** al Proyecto de Ley No. 361 de 2022, “*Por la cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana*”

26

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES
Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Javier Benavidez- Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria - Secretaría Técnica CSPC
Revisó: Dirección de Política Criminal y Penitenciaria
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal
Fecha de aprobación: 24 de junio de 2022

¹ Decreto 2055 de 2014, artículo 3. Funciones del Consejo Superior de Política Criminal: “*Emitir concepto previo, no vinculante, sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo, que se encuentran en etapa de diseño, y antes de su trámite en el Congreso de la República, que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal.*”