

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley 025 de 2021 Cámara “Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”.

<i>Proyecto de Ley 025 de 2021 Cámara “Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”.</i>	
Autores	H.R. Norma Hurtado Sánchez
Fecha de Presentación	30 de julio 2021
Estado	En tramite
Referencia	Concepto No 15.2021

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en sesión del 30 de Julio de 2021, analizó y discutió el Proyecto de Ley 025 de 2021. En este orden, a continuación, se procedena exponer las consideraciones y observaciones que se hicieron.

1. Contenido del Proyecto de Ley 575 de 2020:

Este proyecto de ley señala como objeto *“adicionar un artículo nuevo al Código de Procedimiento Penal con el fin de agilizar el proceso de atención y reparación a las víctimas de violencia intrafamiliar por medio de un mecanismo preferente”*.

Artículo	Descripción
Artículo 1	Objeto de la iniciativa
Artículo 2	Adición al artículo 534 A al Código de Procedimiento Penal
Artículo 3	Vigencia

2. Análisis sobre La Técnica Legislativa.

La presente propuesta normativa, pretende incluir un procedimiento propio del derecho civil, que es el proceso monitorio, introducido al ordenamiento jurídico por el Código General del Proceso, artículo 419 y siguientes de la Ley 1564 de 2012⁸, es un trámite de única instancia a

través del cual puede perseguirse el pago de una obligación dineraria surgida de un contrato, lo anterior, conllevaría a una confusión al determinar dos procesos con el mismo nombre.

3. Observaciones en materia de Política Criminal:

El Consejo Superior de Política Criminal presentan las principales observaciones de la siguiente manera:

➤ Sobre El Ámbito De Aplicación Del Procedimiento Monitorio

El presente proyecto de ley pretende fortalecer la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar por medio de la creación de un proceso monitorio penal como un mecanismo preferente.

La propuesta presentada, tiene una buena intencionalidad, en el sentido que pretende proteger la familia como pilar fundamental de la sociedad por intermedio de la atención y reparación de las víctimas de violencia intrafamiliar, resaltando que el proceso penal que se pretende crear es expedito, ágil y beneficioso para la administración de justicia.

No obstante, al interior del marco de política criminal se encontró falencias dentro de los 11 numerales que se pretenden incluir para la realización del proceso monitorio preferente:

En el primer punto se evidencia que se debe tener *“una prueba técnica emitida por la Comisaría de Familia, por la autoridad judicial, por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que demuestre alto riesgo para la integridad física o psicológica de la víctima”* generando un trámite casi interinstitucional donde las tres entidades emitan su prueba para poder determinar si se inicia o no el proceso monitorio.

En mismo sentido, no se determina si se requiere el afirmativo de peligrosidad por parte de las tres entidades o qué pasaría si una de estas no determina el riesgo latente de la víctima.

Esta práctica de la prueba al ser subjetiva por la interpretación que le puede dar cada entidad requerida podría entrar en contradicción su resultado, generando de esta forma un vacío que podría conllevar a problemáticas interinstitucionales.

En lo concerniente al numeral tres y cuatro donde se indica que el *“el Juez de Garantías, dentro de los cuatro (4) días siguientes al conocimiento del caso, citará a la presunta víctima y victimario en audiencia del proceso monitorio penal”* y donde *“estas audiencias, serán preferentes sobre los demás procesos que conozca el juez de garantías, incluso en los que cuentan con personas privadas de la libertad, en cuyo caso se podrán llevar a cabo audiencias virtuales”*.

El Consejo Superior de Política Criminal logro evidenciar en primer lugar, que se estaría creando un número mayor de audiencias a los jueces de control de garantías que podría conllevar a un aumento de la carga laboral y a la posible congestión judicial.

En segundo lugar, no se está demostrando en la exposición de motivos porque el término de cuatro (4) días para la realización de la audiencia ante el juez de control de garantías.

En tercer lugar, el proponente determina que las audiencias con privados de la libertad se pueden llevar a cabo con medios tecnológicos virtuales, dejando de lado que esta población también cuenta con garantías procesales, legales, constitucionales y en muchos lugares del territorio nacional no se cuenta con una red de intercomunicación apropiada para realizar estas audiencias, generando la posibilidad de vencimiento de términos en algunos casos y de esta manera fomentar la impunidad, problemática que esta propuesta legislativa busca erradicar con el proceso monitorio.

Finalmente, para este órgano asesor, no se logra evidenciar como se podrían desarrollar estas audiencias en la práctica, toda vez que podría ocurrir que el juez de control de garantías deba resolver solicitudes de Habeas Corpus o audiencias con privados de la libertad las cuales deberá dejar de lado por dar preferencia a las audiencias del proceso Monitorio, lo cual, a la luz de la normatividad actual podría estar inmerso en una sanción disciplinaria o penal.

3

Conforme a lo anterior, el numeral séptimo indica que “*en esta misma se advertirá los beneficios de acogerse a este proceso, así como los efectos de renunciar al mismo, siendo estos la pérdida de los beneficios establecidos en los subrogados penales correspondientes, en caso de resultar condenado en el marco del proceso ordinario*”. Pero en la exposición de motivos no se evidencia con claridad cuáles son los beneficios de la sujeción y efectos de la renuncia al proceso monitorio, de igual manera, no se establece las formas y términos de terminación del proceso, punto que se considera de alta importancia debido a que se trata de un proceso novedoso dentro del ordenamiento penal.

También vale la pena indicar que, en cumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios y tratados internacionales, el Estado colombiano viene expidiendo estatutos jurídicos en distintas áreas. Ley 882 de 2004, aumenta la pena para el delito de violencia intrafamiliar¹, la Ley 1257 de 2008, que expone la sensibilización, la prevención y la sanción de las distintas formas de violencia que se presentan contra las mujeres, y trata de las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar e indica que este tipo penal se puede definir como todo acontecimiento que causa daño o maltrato físico, síquico o sexual, significa trato cruel, intimidatorio o degradante, amenaza, agravio, ofensa o, en general, implica cualquier tipo de agresión producida entre miembros de una familia, sean estos cónyuges o compañeros permanentes, padre o madre, ascendientes o descendientes, incluyendo hijos

adoptivos, aunque no convivan bajo el mismo techo, comprendiendo, además, a todas las personas que en forma permanente integran una unidad doméstica².

De igual forma, la reciente ley 1959 de 2019³ en su artículo 1 modifico el artículo 229 de la ley 599 de 2000 y el artículo 4 modifico el artículo 534 de la ley 906 de 2004, donde amplio la calificación de las víctimas y de victimarios, y de igual forma a el delito de violencia intrafamiliar y otros tipos penales se le amplio el ámbito de aplicación al procedimiento especial abreviado.

➤ **Sobre La Exposición De Motivos.**

Se debe indicar que, la exposición de motivos se enfoca en la familia como eje fundamental en la construcción de una sociedad y que la violencia intrafamiliar trastorna a las familias en Colombia. En ese sentido el Consejo Superior de Política Criminal no encuentra reparación alguna, sin embargo, a lo largo de la exposición se encuentran observaciones que llaman la atención y que son importantes resaltar.

El proponente, a lo largo de la presentación no logro demostrar la necesidad del porque se requiere la práctica de una prueba técnica por parte de la Comisaría de Familia, la autoridad judicial, por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses ni como estas instituciones de ser el caso van a recaudar, embalar y practicar las mismas, de igual forma, no se menciona cual es la autoridad judicial competente para practicar la prueba técnica que demuestre el riesgo de integridad física o psicológica de la víctima.

De igual modo, la propuesta legislativa habla que la violencia intrafamiliar “*le cobra un alto costo al país, piénsese en la gran cantidad de incapacidades originadas en este delito, más los costos de atención que el sistema de salud debe invertir en las víctimas, más el impacto en la salud mental de víctimas inocentes –hijos o hijas y personas de la tercera edad- que viven bajo el mismo techo de los agresores*”⁴ pero carece de evidencia que demuestre cuantas incapacidades se generaron a raíz de este delito, que costo se asumió y cuál fue el impacto mental de las víctimas. Aunado a lo anterior, no se demuestra evidencia empírica, de cómo y en cuanto se reduciría este costo

¹ Ley 882 de 2004, Por medio de la cual se modifica el artículo [229](#) de la Ley 599 de 2000, El Presidente del Senado de la República, Germán Vargas Lleras.

² La Ley 1257 de 2008, Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

³ Ley 1959 de 2019, Por medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar, El Presidente del Senado de la República Ernesto Macías Tovar.

para el país, que beneficios sociales, psicológicos y económicos se lograrían con la creación de este proceso Monitorio.

Se afirma dentro de la exposición de motivos, que *“ve en la propuesta de un proceso Monitorio Penal, un camino, como una acción afirmativa, para la lucha y eliminación de este delito que afecta a la familia y a la sociedad colombiana”*⁵, no obstante, el proponente no resalta la forma en la que esta propuesta legislativa erradicará la comisión de este delito, pues si bien se nombra como una solución definitiva a esta problemática, la misma abarca únicamente la consecuencia de dicha conducta, y teniendo en cuenta que el proyecto no deslumbra su capacidad de atacar la causa primaria de dicho comportamiento sociocultural, de antemano se manifiesta su ineffectividad de la propuesta legislativa, en el cumplimiento de su objetivo de abolición de la comisión de este tipo penal.

Ahora bien, para el Consejo Superior de Política Criminal, es indispensable conocer la evidencia técnica, empírica, estadística y de trabajo de campo, por medio de la cual, se establece la necesidad y se fundamenta de manera razonada, la utilidad de la implementación del proceso monitorio en comparación al actual procedimiento especial abreviado, mecanismo procesal para el delito de violencia intrafamiliar. Aunado a lo anterior el proponente no entrega evidencia de las falencias, debilidades e inconvenientes del proceso actual.

5

En referencia al marco de la política criminal, se hace necesario demostrar en qué manera afectaría las estadísticas, y si estas se verían disminuidas con la instauración de este proceso especial, ya que al momento solo se muestra un universo estadístico sin ningún tipo de contrastedonde se permita evidenciar el impacto positivo, tanto en la capacidad sancionatoria como en la reducción de los índices de impunidad, no tendría sentido presentar estas cifras ya que estarían sin soporte de evidencia basada en la experiencia o datos empíricos que permitan solventar la necesidad de la inclusión de este proceso monitorio.

Finalmente, se considera importante señalar también, que, si bien se indica que no va a existir afectación fiscal⁶, toda vez que el mismo talento humano que se encuentra en la actualidad es quien va a realizar estas pruebas técnicas, si es importante analizar la carga laboral que la aplicación de este proyecto de ley le generaría al sistema judicial. Esto en concordancia con las cifras dadas en la exposición de motivos, donde indica, que entre enero de 2019 y octubre de 2020, se presentaron 189.573⁷ casos de violencia intrafamiliar, lo que acarrearía una carga de la misma magnitud para los entes que determinarían el *“dictámenes de riesgo evidente”* así pues, la no afectación fiscal que se presume en primera línea por el proponente, podría transformarse en una afectación presupuestal al tener que contratar personal para el adecuado funcionamiento de las instituciones y a su vez en una posible sobrecarga para las entidades en las que recaerían las actuaciones investigativas necesarias para el correcto funcionamiento del proceso monitorio propuesto.

4. Conclusiones

El Consejo Superior de Política Criminal, conforme en lo expuesto, y considerando que la iniciativa, si bien existe una loable intención de proteger la a familia como pilar fundamental de la sociedad, no demuestra con claridad los beneficios en materia de protección de sus derechos, la necesidad imperante de la creación de proceso monitorio especial e igualmente, el presente proyecto carece de evidencia técnica, empírica y estadística que permita resaltar la necesidad de la creación de este procedimiento, se concluye la inconveniencia de la propuesta, y por tanto se emite concepto **desfavorable**.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



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

6

Elaboró: Cristian Camilo León - 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: 28 de septiembre de 2021

⁴ Exposición de motivos, Propuesta legislativa 025 de 2021 “Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”.

⁵ Exposición de motivos, Propuesta legislativa 025 de 2021 “Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”.

⁶ Exposición de motivos, Propuesta legislativa 025 de 2021 “Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”...el proyecto de ley no tendría impacto fiscal, dado que el proceso monitorio penal será adelantado por el personal ya vinculado a las entidades correspondientes, y no implica la contratación de personal adicional para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones contempladas.

⁷ Exposición de motivos, Propuesta legislativa 025 de 2021 “Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”...Violencia intrafamiliar según la DIJIN de la Policía Nacional En el año 2019, la DIJIN registró 116.535 casos de violencia intrafamiliar y Sobre el comportamiento de enero a octubre de 2020, la DIJIN reportó 73.038 mujeres víctimas de violencia intrafamiliar

⁸ Quien pretenda el pago de una obligación en dinero, de naturaleza contractual, determinada y exigible que sea de mínima cuantía, podrá promover proceso monitorio con sujeción a las disposiciones de este Capítulo.