

Consejo Superior de Política Criminal

Estudio al Proyecto de Ley 048 de 2015 Senado– "Por medio del cual "se definen las contravenciones penales, se establece un procedimiento especial abreviado para ellas y se regula la figura del acusador privado"

Proyecto de Ley No. 048 de 2015 Senado	
Autores	Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes Alvarado. Senadores Luis Fernando Velasco Chaves, Roberto Gerlein Echeverría, Carlos Motoa Solarte, Juan Diego Gómez Jiménez, Luis Fernando Duque García y otros.
Fecha de Radicación	Agosto 11 de 2015
Estado Actual	Pendiente discutir ponencia para segundo debate en senado
Referencia	Concepto No. 15.07

1

El estudio de este proyecto se realizó con el texto del proyecto de ley radicado ante la Secretaria General del Senado de la República. El examen del texto fue estudiado y analizado por el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal y el presente concepto recoge las conclusiones de dicha discusión.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con la exposición de motivos el proyecto de ley bajo examen tiene como objeto principal proponer estrategias para descongestionar el sistema judicial por medio de una respuesta más ágil a determinados comportamientos que representan un menor daño a los bienes jurídicos protegidos a través del derecho penal. Se trata entonces de la creación de un procedimiento especial abreviado para que, a través de éste, se tramiten de manera diferenciada las conductas punibles de menor lesividad, como es el caso de las contravenciones penales; procedimiento que, en algunos casos, puede adelantarse haciendo uso de la figura del acusador privado en lo que se refiere a la investigación y acusación.

Bogotá D.C., Colombia

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

1. CONTENIDO DEL PROYECTO

Atendiendo de nuevo a la exposición de motivos presentada por los autores, el proyecto se desarrolla a partir de tres líneas fundamentales:

i) la caracterización de las conductas contravencionales en un nuevo Libro Tercero de la parte especial del Código Penal, ii) la estructuración de un proceso bipartito para la investigación y juzgamiento de las mismas, y iii) la consagración de un sistema de conversión de la acción penal que permita radicar en cabeza de un particular las facultades de investigación y acusación penal cuando se trate de contravenciones penales.

En consonancia con esa estructura, el articulado del proyecto desarrolla este contenido de la siguiente manera:

- Artículos 1 a 10: modificaciones a algunas conductas punibles que se mantienen vigentes como delitos, para trasladar algunos supuestos de menor lesividad al nuevo libro III que se crea, el cual contendrá agrupadas de manera sistemática las contravenciones penales.
- Artículos 11 a 98: creación del nuevo libro III en el código penal, bajo el nombre de “LIBRO TERCERO. PARTE ESPECIAL. *De las contravenciones en particular*”. En esta sección se tipifican las nuevas contravenciones de relevancia penal, y se ordenan por títulos de manera similar a como está ordenado el libro II del código penal. En total, las nuevas contravenciones penales se agrupan en quince títulos.
- Artículos 99 a 124: modificaciones de algunas normas del procedimiento penal contenidas en la ley 906 de 2004 para armonizar la legislación vigente con las nuevas propuestas en materia de contravenciones penales, el procedimiento especial abreviado y la figura del acusador privado.
- Artículos 125 a 137: creación de la figura del acusador privado en el procedimiento penal colombiano, ley 906 de 2004.
- Artículo 138: deroga una serie de artículos de la parte especial del código penal, del libro II, que estarán ahora ubicados como contravenciones penales en el nuevo libro III.
- Artículo 139: establece la vigencia de la ley a partir de la fecha de su promulgación.

2. OBSERVACIONES POLÍTICO-CRIMINALES

En términos generales, luego del examen del texto del proyecto de ley, la iniciativa es pertinente como estrategia de política criminal. Desde hace varios años, el sistema penal colombiano requiere diferenciar su intervención atendiendo la

Bogotá D.C., Colombia

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

lesividad de las conductas punibles que se le han asignado a través de legislación¹. De este modo, la creación tanto de un libro de contravenciones penales, como de un procedimiento con mayor grado de agilidad y celeridad para la administración de justicia en asuntos contravencionales se corresponden con la idea de una respuesta diferenciada del poder punitivo que hace parte del ámbito de las decisiones de política criminal del estado, como lo ha mencionado la Corte Constitucional en algunas oportunidades².

Lo mismo sucede con la posibilidad de conversión de la acción penal, que puede pasar en determinados casos a ser privada. En relación con dicha propuesta cabe volver a mencionar la conclusión del Consejo Superior de Política Criminal cuando examinó la propuesta del acusador privado contenida en el proyecto de ley 021 de 2015 Cámara, de reforma al sistema penal acusatorio³. Al igual que la anterior, esta propuesta, en términos generales, se ajusta al mandato constitucional contenido en el parágrafo 2 del artículo 250, el cual establece que “atendiendo la naturaleza del bien jurídico o la menor lesividad de la conducta punible, el legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente.”

3

Ahora, aunque el proyecto de ley bajo examen resulta adecuado desde una perspectiva de política criminal, el Consejo Superior de Política Criminal considera apropiado presentar una serie de comentarios sobre algunos elementos particulares del mismo, para que sean valorados en el curso de la deliberación democrática en el Congreso de la República. Dichos comentarios resaltan algunas inconsistencias formales que merecen la atención de los autores de la iniciativa y de los ponentes de la misma; así mismo, presentan algunos argumentos que, en

¹ Desde 1997, la Corte Constitucional ha identificado la menor lesividad de las contravenciones que hacen parte del derecho penal teniendo en cuenta dos criterios generales y alternativos: o la menor gravedad de la conducta o la menor potencialidad de daño de la misma. El criterio está contenido en la sentencia C-198 de 1997. MP. Fabio Morón Díaz. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-198_1997.html

² La más significativa en este caso puede ser la sentencia C-646 de 2001, cuando se aproximó a un concepto amplio de la política criminal en nuestro país. En esa oportunidad la Corte Constitucional afirmó que pertenecen al ámbito de esta política las decisiones que “determinan los instrumentos a través de los cuales se protegerán los bienes jurídicos: ‘la selección de bienes jurídicos merecedores de protección, el señalamiento de las conductas capaces de afectarlos, la distinción entre delitos y contravenciones, así como las consecuentes diferencias de regímenes sancionatorios y de procedimientos obedecen a la política criminal del Estado en cuya concepción y diseño se reconoce al legislador, en lo no regulado directamente por la Constitución, un margen de acción que se inscribe dentro de la llamada libertad de configuración”. Sentencia C-646 de 2001. MP. Manuel José Cepeda. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2001/C-646-01.htm>

³ Proyecto de ley 021 de 2015 Cámara, por medio del cual se reforman algunos artículos de la ley 906 de 2004, de la ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones. Autores: Representante Hernán Penagos Giraldo y Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre Lynett. Disponible en: http://www.camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/proyectos-de-ley?option=com_proyectosdeley&view=ver_proyectodeley&idpry=1754

cierto modo, buscan profundizar algunos puntos de la iniciativa y que surgieron en la discusión dentro del Consejo.

El orden de las consideraciones que vienen a continuación es el siguiente: (i) sobre la lógica del cambio de algunos delitos a contravenciones, (ii) sobre la diferenciación de la respuesta punitiva en delitos y contravenciones, (iii) sobre el procedimiento abreviado y la figura del acusador privado y, finalmente (iv) un comentario sobre el curso simultáneo de dos proyectos de ley que regulan la misma materia.

2.1. La lógica del nuevo libro III del código penal, ley 599 de 2000

Como ya se ha mencionado, una de las líneas fundamentales del proyecto de ley es establecer un tercer libro en el código penal que agrupe las contravenciones, lo cual no sólo es conveniente desde el punto de vista político-criminal, sino también una necesaria consecuencia de lo establecido en la parte general del mismo código, dado que el artículo 19 establece dos modalidades de conductas punibles en el derecho penal, los delitos y las contravenciones, y éstas últimas no han tenido hasta el momento una regulación explícita en nuestro ordenamiento jurídico.

4

La cuestión fundamental en torno a este tema se puede formular de la siguiente manera: ¿cuáles son, en el ámbito del derecho penal, las conductas punibles que pueden ser denominadas “contravenciones penales”? Este interrogante, así planteado, desarrolla el postulado legal establecido en el artículo 19 del código penal, al tiempo que circunscribe la propuesta a un ámbito específico del ordenamiento jurídico. Así, y como lo advierten los autores en la exposición de motivos, las contravenciones penales, no sólo son distintas a los delitos, sino también a otro tipo de contravenciones que se establecen en otros ámbitos sancionatorios del derecho.

La respuesta al interrogante que presentan los autores de la iniciativa apela a un criterio específico y vigente: pueden ser consideradas como contravenciones en el ámbito del derecho penal aquellas conductas punibles que, al presentar menor lesividad a los bienes jurídicos tutelados, requieren querrela para que se inicie la acción penal.

En palabras de los autores de la iniciativa, a través de la querrela “se puede apreciar con total claridad aquel grupo de conductas que el legislador ha considerado como de menor lesividad social y, en consecuencia, ha impuesto tal requisito especial para el inicio de la acción penal”; y agregan:

[D]entro del Libro Tercero han quedado aquellas conductas que hoy son presentación de querrela para el inicio de la acción penal. Por esa razón, todas las conductas descritas por el artículo 74 de la Ley 906 de 2004 han dejado de estar en el Libro Segundo (...) para pasar a conformar el Libro Tercero (...) del Código Penal, Ley 599 de 2000.

En consonancia con lo anterior, el Consejo Superior de Política Criminal examinó la propuesta contenida en el proyecto de ley apelando a la misma lógica que los autores plantean en la iniciativa. En este asunto, el artículo 74 de la ley 906 de 2004 establece dos criterios generales que han de tenerse en cuenta: el numeral 1 establece que serán delitos querellables los que no tienen señalada una pena privativa de la libertad, mientras que el numeral 2 presenta un listado de delitos en los que exige la querrela para iniciar la acción penal, los cuales, en algunos casos, contemplan penas principales de prisión.

A partir de la revisión que adelantó el Consejo Superior de Política Criminal se pueden presentar en tres comentarios que merecen la atención en relación con el catálogo de contravenciones propuestos: (i) antinomia en la regulación de la estafa en el código penal; (ii) falta de traslado de algunas conductas punibles que, siguiendo la lógica propuesta, deben pasar a ser contravenciones penales; (iii) falta de algunos incisos vigentes en algunas conductas punibles que ahora son contravenciones.

5

2.1.1. Antinomia en la regulación de la estafa en el código penal

El procedimiento penal colombiano exige la querrela para los casos de estafa cuya cuantía no exceda de ciento cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes, de acuerdo con el artículo 74 de la ley 906 de 2004. El artículo 5 del proyecto de ley modifica el delito de estafa establecido en el artículo 246 del código penal, para regular en el nuevo libro III la estafa contravencional. De este modo, el artículo 52 del proyecto de ley crea un nuevo artículo en el código penal, el 578, en el que se tipifica la estafa cuyo monto no exceda de ciento cincuenta salarios.

Sin embargo, el artículo 138 del proyecto de ley deroga de manera expresa el artículo 246 del código penal, el que establece el delito de estafa. Hay, por lo tanto, tres artículos involucrados en la regulación de la estafa en el proyecto de ley: los artículos 5, 52 y 138. El primero y el último presentan un relación antinómica, dado que ambos regulan la misma materia, pero de manera contraria. De un lado, el artículo 5 modifica el delito de estafa para ubicar el supuesto de menor lesividad en el nuevo libro de las contravenciones, mientras que el artículo 138 deroga de manera explícita el artículo que establece la estafa como delito.

Tal como lo advierte el Consejo Superior de Política Criminal, en el caso de que esta situación no se modificara y llegara a ser ley de la República, el resultado sería que solo se mantiene en el ordenamiento jurídico la estafa como contravención y la estafa como delito no haría parte del derecho penal. Lo anterior significa que sólo serían punibles las estafas cuya cuantía no sea superior a los ciento cincuenta salarios, mientras que las que excedieran dicha cuantía no serían relevantes para el derecho penal por falta de tipicidad.

En todo caso, el Consejo Superior de Política Criminal considera que puede ser un error formal al momento de elaborar el artículo de derogatorias al final del proyecto, porque la expulsión del ordenamiento de la hipótesis de mayor lesividad de la estafa no es posible deducirla de la lógica de construcción del libro III, más aún cuando al inicio del articulado se modifica de manera expresa el artículo 246 del código penal, a fin de mantener la hipótesis de mayor lesividad como delito y ubicar la de menor lesividad como contravención.

2.1.2. Conductas punibles que se mantienen como delitos y cumplen los criterios para pasar a ser contravenciones

6

Al revisar el nuevo catálogo de contravenciones siguiendo la lógica de la exposición de motivos también se pudo establecer que algunas conductas punibles a las cuales el procedimiento penal exige querrela para iniciar la acción penal no están contempladas en el nuevo libro III⁴. Se trata de conductas punibles que como pena principal sólo contemplan la pena de multa y, por tanto, les son aplicables el numeral 1 del artículo 74 de la ley 906 de 2004. Son las siguientes:

- Violación de habitación ajena por servidor público. Artículo 190 del código penal. El delito vigente contempla la pena de multa y la pérdida del empleo o cargo público.
- Omisión de denuncia. Artículo 219-B del código penal. Se trata de la omisión de denuncia de delitos relacionados con actividades de explotación sexual, la cual contempla como pena principal una multa de 13,3 a 75 salarios y, en el caso de servidores públicos, la pérdida del empleo.
- Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos. El artículo 359 del código penal está compuesto por cinco incisos y dos de ellos establecen hipótesis delictivas sancionadas con pena principal de multa.

⁴ La revisión completa del catálogo realizada por el Consejo Superior de Política Criminal se puede consultar en la tabla que se anexa al presente concepto.

En el caso del inciso 2 se sanciona con pena de multa de 5 a 10 salarios y con prohibición de acudir a escenarios culturales o deportivos por un periodo de 6 meses a 3 años, a quien realice la conducta punible al interior de un escenario cultural o deportivo. En el caso del inciso 5 se sanciona de la misma manera a quien porte o ingrese armas blancas u objetos peligrosos al interior de un escenario cultural o deportivo.

El Consejo Superior de Política Criminal considera que los tres casos mencionados cumplen los criterios de la lógica que se establece para la creación del nuevo libro III y, por tanto, recomienda que se evalúe su incorporación al mismo.

2.1.3. Diferencias en la redacción de algunas contravenciones en relación con la redacción vigente en el código penal

La última situación relacionada con este punto es la diferencia en la redacción de algunas contravenciones en las que no se modifica el delito para enviar al libro III los supuestos de menor lesividad, como es el caso del delito de hurto, de estafa, de lesiones personales, etc. Se trata entonces de delitos que ahora pasan a ser contravenciones, pero algunos de sus supuestos no quedan establecidos en la nueva redacción, a pesar de estar vigentes hoy en día. Es el caso de: abuso de autoridad por omisión de denuncia, revelación de secreto, asesoramiento y otras actuaciones ilegales e intervención en política.

En el siguiente cuadro se pueden contrastar las dos redacciones:

REDACCIÓN VIGENTE EN EL LIBRO II	REDACCIÓN PROPUESTA PARA EL LIBRO III
<p>ARTICULO 417. ABUSO DE AUTORIDAD POR OMISION DE DENUNCIA. El servidor público que teniendo conocimiento de la comisión de una conducta punible cuya averiguación deba adelantarse de oficio, no dé cuenta a la autoridad, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.</p> <p><u>La pena será de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses de prisión si la conducta punible que se omitiere denunciar sea de las contempladas en el delito de omisión de denuncia de particular.</u></p>	<p>ARTÍCULO 82. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 604, así: "Artículo 604. Abuso de autoridad por omisión de denuncia. El servidor público que teniendo conocimiento de la comisión de una conducta punible cuya averiguación deba adelantarse de oficio, no dé cuenta a la autoridad, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público."</p>
<p>ARTICULO 418. REVELACION DE SECRETO. El servidor público que indebidamente dé a conocer documento o noticia que deba mantener en secreto o reserva, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.</p> <p><u>Si de la conducta resultare perjuicio, la pena será de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses de prisión, multa de veinte (20) a noventa (90) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por ochenta (80) meses.</u></p>	<p>ARTÍCULO 83. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 605, así: "Artículo 605. Revelación de secreto. El servidor público que indebidamente dé a conocer documento o noticia que deba mantener en secreto o reserva, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público."</p>

<p>ARTICULO 421. ASESORAMIENTO Y OTRAS ACTUACIONES ILEGALES. El servidor público que ilegalmente represente, litigue, gestione o asesore en asunto judicial, administrativo o policivo, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público. <u>Si el responsable fuere servidor de la rama judicial o del Ministerio Público la pena será de prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por ochenta (80) meses.</u></p>	<p>ARTÍCULO 86. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 608, así: "Artículo 608. Asesoramiento y otras actuaciones ilegales. El servidor público que ilegalmente represente, litigue, gestione o asesore en asunto judicial, administrativo o policivo, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público."</p>
<p>ARTICULO 422. INTERVENCION EN POLITICA. El servidor público que ejerza jurisdicción, autoridad civil o política, cargo de dirección administrativa, o se desempeñe en los órganos judicial, electoral, de control, que forme parte de comités, juntas o directorios políticos, o utilice su poder para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, partido o movimiento político, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público. <u>Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior los miembros de las corporaciones públicas de elección popular.</u></p>	<p>ARTÍCULO 87. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 609, así: "Artículo 609. Intervención en política. El servidor público que ejerza jurisdicción, autoridad civil o política, cargo de dirección administrativa, o se desempeñe en los órganos judicial, electoral, de control, que forme parte de comités, juntas o directorios políticos, o utilice su poder para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, partido o movimiento político, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público."</p>

Teniendo en cuenta, además, que el artículo 138 del proyecto de ley bajo examen deroga de manera expresa los artículos 417, 418, 421 y 422 del código penal, el Consejo Superior de Política Criminal recomienda la revisión de este particular con el fin de que la transferencia al libro de las contravenciones sea completa.

8

2.2. Delitos y contravenciones: necesidad de diferenciación de la respuesta punitiva

La creación de un nuevo libro III con las contravenciones penales diferenciadas de los delitos representa un avance en el desarrollo legal y político criminal para el tratamiento de las conductas punibles asignadas al derecho penal colombiano. Como ya se pudo advertir, la iniciativa legislativa bajo examen opera con un criterio de traslación basado principalmente en la figura de la querrela, que permite afirmar la menor lesividad de determinadas conductas.

Al operar bajo ese criterio, ni el contenido ni las consecuencias de las conductas punibles fueron modificadas en ningún sentido, con lo cual las penas de multa y de prisión mantienen su lugar como respuesta privilegiada a las conductas con relevancia penal en Colombia. En un cálculo aproximado, de las 58 contravenciones que compondrían el nuevo libro III, 27 de ellas contemplan como pena principal la prisión⁵ y 31 de ellas la pena principal de multa⁶.

⁵ Inducción o ayuda al suicidio; lesiones personales contravencionales; parto o aborto preterintencional; omisión de socorro; violación de la libertad religiosa; injuria; calumnia; maltrato mediante restricción de la libertad física; malversación y dilapidación de bienes familiares; hurto contravencional; alteración, desfiguración y suplantación de marcas de ganado; estafa contravencional; emisión y transferencia ilegal de cheque; abuso de confianza; aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito; alzamiento de bienes; disposición de bien propio gravado con prenda; defraudación de fluidos; malversación y dilapidación de bienes; usurpación fraudulenta de inmuebles; usurpación de aguas; invasión de tierras y edificaciones;

En un escenario de profundización de la estrategia político-criminal planteada en el proyecto de ley, el Consejo Superior de Política Criminal considera conveniente, no sólo establecer una diferenciación sistemática desde un punto de vista jurídico e interno, sino también explorar respuestas diferentes a la pena de prisión y a la pena de multa para las conductas de menor lesividad que han sido asignadas al sistema penal. Respuestas diferentes a la prisión y a la multa que se encuadren más en una perspectiva restaurativa, que contribuya a recomponer el tejido social comprometido por los comportamientos contravencionales de relevancia penal. De otra manera, el resultado de la reacción penal sigue siendo el mismo, a pesar de crear una ruta distinta, más ágil y con mayor participación de la parte afectada.

2.3. Sobre el procedimiento abreviado y la figura del acusador privado

La iniciativa bajo examen propone un procedimiento abreviado para el caso de las contravenciones penales que, desde la comunicación de los cargos hasta la audiencia de juicio oral, puede durar un aproximado de cinco meses. El Consejo Superior de Política Criminal encuentra este término conveniente.

9

Además de ello, la propuesta de introducción del acusador privado se ajusta al marco establecido por la Constitución, desde el Acto Legislativo 06 de 2011, para el desarrollo de la figura. Así mismo, es de resaltar que la Fiscalía General de la Nación, como titular de la acción penal en el ordenamiento jurídico colombiano, se mantiene como autoridad con criterio preferente, tanto para la conversión como para la reversión de la acción penal, como se puede notar en los artículos 130 y 135 del proyecto de ley bajo examen.

No obstante lo anterior, el Consejo Superior de Política Criminal reitera su criterio ya expresado en el concepto que examina el proyecto de ley 021 de 2015 Cámara,

perturbación de posesión sobre inmueble; daño en bien ajeno contravencional; usura; falsa autoacusación e infidelidad a los deberes profesionales.

⁶ Violación de habitación ajena; violación en lugar de trabajo; ofrecimiento, venta o compra de instrumento apto para interceptar la comunicación privada entre personas; divulgación y empleo de documentos reservados; violación de la libertad de trabajo; impedimento y perturbación de ceremonia religiosa; daños o agravios a personas o a cosas destinadas al culto; irrespeto a cadáveres; sustracción de bien propio; falsificación o uso fraudulento de sello oficial; circulación y uso de efecto oficial o sello falsificado; supresión de signo de anulación de efecto oficial; uso y circulación de efecto oficial anulado; falsedad para obtener prueba de hecho verdadero; falsedad personal; ofrecimiento engañoso de productos y servicios; instigación a delinquir contravencional; pánico; abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto; abuso de autoridad por omisión de denuncia (inciso 1); revelación de secreto (inciso 1); utilización de asunto sometido a secreto o reserva; utilización indebida de información oficial privilegiada; asesoramiento y otras actuaciones ilegales (inciso 1); intervención en política (inciso 1); utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública; utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública; favorecimiento contravencional; favorecimiento de la fuga culposa y contravencional; aceptación indebida de honores y violación de inmunidad diplomática.

Bogotá D.C., Colombia

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

de reforma al procedimiento penal. Así, recomienda que, en todo caso, el representante del acusador privado no le sea permitido solicitar directamente medidas de aseguramiento, especialmente las privativas de la libertad. Aun reconociendo que las víctimas en el proceso penal pueden hacerlo, para el caso del desarrollo de la acción penal privada no es igual.

Al revisar la estructura del procedimiento penal actual, las víctimas pueden solicitar al juez garantías la imposición de medidas de aseguramiento privativas de la libertad solamente cuando no ha sido solicitada por el fiscal y consideran que es procedente⁷. Con esto, la lógica de esa solicitud es que el fiscal no la solicita, ante lo cual la víctima sí lo hace exponiendo su criterio y, por último, el juez ha de valorar no solo las razones de la víctima para solicitarla cuando el titular de la acción penal no lo ha hecho, sino también las razones por las cuales este último no la ha solicitado. Hay, por tanto, una complementación entre la actuación del fiscal y la víctima ante el juez, quien valora haciendo un importante contraste. Esto no ocurre si se admite que el representante del acusador privado solicite tales medidas, dado que en él haría falta esa mediación existente en el proceso ordinario entre la víctima y el juez: el fiscal.

10

Por último, en la discusión del proyecto de ley quedaron dos cuestiones que el Consejo Superior de Política Criminal considera pertinentes para que se despejen en la deliberación democrática.

La primera de ellas tiene que ver con las previsiones que la administración de justicia deberá adoptar en un escenario de adopción del nuevo procedimiento abreviado en conjunto con el acusador privado. De manera intuitiva, dado que el proyecto de ley no hace ninguna estimación al respecto, la entrada en vigencia de esta ley podría incrementar la carga de trabajo en algunos despachos de los jueces municipales, razón por la cual debería tenerse en cuenta tal situación para que no haya dificultades para el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos querellantes, así como de respeto de las garantías penales de quienes serán querellados.

La segunda se refiere a la representación del acusador privado en los casos en que la víctima de la contravención no tiene los recursos económicos para contratar a un abogado que la represente. El artículo 131 del proyecto de ley bajo examen, que crea el artículo 554 en la ley 906 de 2004, establece que el acusador privado sólo podrá actuar por intermedio de un abogado en ejercicio. El Consejo Superior de Política Criminal se pregunta, entonces, si, en el caso comentado, el “abogado en ejercicio” resulta ser un profesional del derecho que hace parte de Sistema Nacional de Defensoría Pública, servicio organizado,

⁷ De acuerdo con la disposición del artículo 306 de la Ley 906 de 2004.

dirigido y controlado por la Defensoría del Pueblo, “a favor de las personas que lo requieren para asumir asistencia y representación judicial y garantizar el pleno e igual acceso a la administración de justicia en materia penal”⁸.

2.4. Comentario final: curso simultáneo de dos proyectos de ley que regulan la misma materia

El Consejo Superior de Política Criminal quiere resaltar ante los miembros del Congreso de la República que actualmente cursan en esa corporación dos proyectos de ley con propuestas de regulación en una misma materia: procedimiento abreviado para el caso de las contravenciones con relevancia penal y figura del acusador privado. De un lado, en el Senado de la República cursa el proyecto de ley 048 de 2015-S, presentado el 11 de agosto de 2015; de otra parte, en la Cámara de Representantes cursa el proyecto de ley 021 de 2015-C, presentado el 21 de julio de 2015. En el segundo de estos se propone una regulación de los temas bajo comentario dentro de un panorama de reforma al procedimiento penal más amplio que el primer proyecto de ley, el cual se concentra en el desarrollo legal de las contravenciones penales.

Dada esta situación, y sin perjuicio de lo establecido por la Ley 5 de 1992 en sus artículos 151 y 152⁹ respecto a la acumulación de iniciativas, se debe tener en cuenta esta particularidad en la deliberación democrática con el fin de evitar que dos leyes de la República terminen regulando la misma materia, si bien en el mismo sentido, con una extensión y alcances diferentes.

3. CONCLUSIONES

El Consejo Superior de Política Criminal considera que el proyecto de ley 048 de 2015 Senado, *por medio del cual se definen las contravenciones penales, se establece un procedimiento especial abreviado para ellas y se regula la figura del acusador privado*, es conveniente como estrategia para diferenciar la reacción del

⁸ La descripción es tomada de: [http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1477/Sistema-Nacional-de-Defensor%C3%ADa-P%C3%BAblica-\(SNDP\).htm](http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1477/Sistema-Nacional-de-Defensor%C3%ADa-P%C3%BAblica-(SNDP).htm)

⁹ Artículo 151. Acumulación de proyectos. Cuando a una Comisión llegare un proyecto de ley que se refiera al mismo tema de un proyecto que esté en trámite, el Presidente lo remitirá, con debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, si no ha sido aún presentado el informe respectivo. Sólo podrán acumularse los proyectos en primer debate. Artículo 152. Acumulación cuando cursan simultáneamente. Los proyectos presentados en las Cámaras sobre la misma materia, que cursen simultáneamente podrán acumularse por decisión de sus Presidentes y siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate. Los Secretarios de las Cámaras antes de proceder al envío de las iniciativas a las Comisiones respectivas, informarán a los Presidentes acerca de los proyectos que puedan ser objeto de acumulación.

sistema penal frente a las contravenciones, dada su menor lesividad a los bienes jurídicos protegidos por medio del derecho penal. Así mismo, considera que la propuesta de regulación de la figura del acusador privado se ajusta al marco constitucional que la autoriza.

No obstante, solicita que sean tenidos en cuenta los comentarios aquí expresados. Unos como criterio de corrección de algunas inconsistencias que presenta la propuesta en relación con la misma lógica que propone, otros como profundización o aclaración de la iniciativa.

En relación con los primeros, solicita tener en cuenta lo dicho (1) en relación con la antinomia en la regulación de la estafa; (2) en relación con el grupo de conductas que se mantienen en el libro II, a pesar de cumplir con los criterios propuestos para la transferencia al libro III del código penal; y (3) en relación con las diferencias en las redacciones de algunos delitos vigentes y su nueva regulación como contravenciones.

En relación con los segundo, solicita (1) considerar la necesidad de una mayor diferencia en el tratamiento punitivo de las contravenciones; (2) revisar la autorización para que el acusador privado solicite directamente medidas de aseguramiento, en especial, las privativas de la libertad; (3) discutir las previsiones necesarias para garantizar el funcionamiento de un nuevo procedimiento abreviado en conjunto con la figura del acusador privado; así como (4) discutir el sentido de la representación del acusador privado cuando el mismo carece de los recursos necesarios para actuar con un abogado de su confianza.

12

Elaboró: Ricardo Antonio Cita Triana/Ministerio de Justicia y del Derecho

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

ANEXO 1. Tabla transferencias delitos-contravenciones					
Título en el libro II	Conducta punible vigente (delito)	Artículo vigente	Comentario	Nuevo artículo	Nuevo título en el libro III
Vida e integridad personal (I)	Inducción o ayuda al suicidio	107	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión .	447	Vida e integridad personal (I)
	Lesiones personales	112, 113 y 114	Se reforman los artículos para permitir la existencia de las lesiones personales contravencionales en los supuestos de menor lesividad. Misma redacción con pena de prisión y multa .	448	
	Parto o aborto preterintencional	118	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción.	449	
	Circunstancias de agravación punitiva por lesiones culposas	121	Se deroga. Se incorpora como modalidad agravada contravencional.	552	
	Omisión de socorro	131	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión .	553	
Libertad individual y otras garantías (III)	Violación de habitación ajena	189	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de multa.	554	Inviolabilidad de habitación o sitio de trabajo (II)
	Violación de habitación ajena por servidor público	190	Se mantiene en el Libro II. Contempla pena de multa y pérdida del empleo o cargo público.	NA	
	Violación en lugar de trabajo	191	Se derogan. Pasan a ser contravención penal. Misma redacción con pena de multa.	555	Intimidación, reserva e interceptación de comunicaciones (III)
	Ofrecimiento, venta o compra de instrumento apto para interceptar la comunicación privada entre personas	193		556	
	Divulgación y empleo de documentos reservado	194		557	
	Violación de la libertad de trabajo	198		558	Libertad de trabajo y asociación (IV)
	Violación de la libertad religiosa	201	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión .	559	Sentimiento religioso y respeto a los difuntos (V)
	Impedimento y perturbación de ceremonia religiosa	202	Se derogan. Pasan a ser contravención penal. Misma redacción con pena de multa.	560	
	Daños o agravios a personas o a cosas destinadas al culto	203		561	
Irrespeto a cadáveres	204	562			
Libertad sexual (IV)	Omisión de denuncia (delitos sexuales), inc. 1	219-B	Se mantiene en el Libro II. Contempla pena de multa.	NA	
	Omisión de denuncia (delitos sexuales), inc. 2	219-B	Se mantiene en el Libro II. Contempla pena de multa y pérdida del empleo o cargo público.		
Integridad moral (V)	Injuria	220	Se derogan. Pasan a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión y multa.	563	Integridad moral (VI)
	Calumnia	221		564	
	Injuria y calumnia indirectas	222		565	
	Circunstancias especiales de graduación de la pena	223		566	
	Eximente de responsabilidad	224		567	
	Retractación	225		568	
	Injuria por vías de hecho	226		569	
	Injurias o calumnias recíprocas	227		570	
	Imputaciones de litigantes	228		571	

Familia (VI)	Maltrato mediante restricción de la libertad física	230	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión.	572	Familia (VII)
	Malversación y dilapidación de bienes de familiares	236	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión.	573	Asistencia alimentaria (VIII)
Patrimonio económico (VII)	Hurto	239	Se modifica el artículo para permitir la existencia del hurto contravencional. Misma redacción con pena de prisión.	574	Patrimonio económico (IX)
	Circunstancias de atenuación punitiva (hurto)	242	Se deroga. Pasa a ser circunstancia del hurto contravencional. Misma redacción.	576	
	Alteración, desfiguración y suplantación de marcas de ganado	243	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión y multa.	577	
	Estafa	246	ANTINOMIA: Se deroga y al mismo tiempo se reforma. El artículo 5 PL elimina el tercer inciso para permitir la estafa contravencional en el artículo 52 PL (que sería el nuevo 578 CP). Hay, por tanto, una antinomia entre el artículo 5PL que reforma la estafa como delito y el artículo 138 PL que ordena la derogatoria del vigente artículo 246 CP, el delito de estafa. Si el PL se convierte en Ley de nuestra República con esa redacción solo existiría la estafa como contravención y no como delito.	578	
	Emisión y transferencia ilegal de cheque	248	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión.	579	
	Abuso de confianza	249	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Sólo queda como delito el abuso de confianza calificado. El tipo básico se convierte en contravención con la misma redacción con pena de prisión y multa.	580	
	Aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito	252	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión y multa.	581	
	Alzamiento de bienes	253	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión.	582	
	Sustracción de bien propio	254	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de multa.	583	
	Disposición de bien propio gravado con prenda	255	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión y multa.	584	
	Defraudación de fluidos	256	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión y multa.	585	
	Malversación y dilapidación de bienes	259	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión.	586	
	Usurpación fraudulenta de inmuebles	261	Se derogan. Pasan a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión y multa.	587	
	Usurpación de aguas	262		588	
	Invasión de tierras y edificaciones	263		589	
Perturbación de posesión sobre inmueble	264	590			
	Circunstancias de agravación punitiva en daño en bien ajeno	266	Se deroga y se crea el daño en bien ajeno contravencional. Misma redacción con pena de prisión y multa.	591	
Fe pública (IX)	Falsificación o uso fraudulento de sello oficial	279	Se derogan. Pasan a ser contravención penal. Misma redacción con pena de multa.	593	Fe pública (X)
	Circulación y uso de efecto oficial o sello falsificado	281		594	
	Supresión de signo de anulación de efecto oficial	283		595	
	Uso y circulación de efecto oficial anulado	284		596	
	Falsedad para obtener prueba de hecho verdadero	295		597	
	Falsedad personal	296		598	
Orden económico social (X)	Ofrecimiento engañoso de productos y servicios.	300	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de multa.	599	Orden económico social (XI)
	Usura	305	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión y multa.	600	
Seguridad pública (XII)	Instigación a delinquir, inc. 1.	348	La modalidad básica pasa a ser contravencional con pena de multa.	601	Seguridad pública (XII)
	Pánico	355	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena multa.	602	
	Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, inc. 2.	359	Los dos incisos mencionados establecen penas de multa. Se mantienen en el Libro II.	NA	
	Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, inc. 5	359			

Administración pública (XV)	Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto	416	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público.	603	Administración pública (XIII)
	Abuso de autoridad por omisión de denuncia, inc. 1	417	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público. Solo queda vigente el inciso 1. La nueva redacción no incorpora el inciso 2 vigente en la actualidad.	604	
	Revelación de secreto, inc. 1.	418	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público. Solo queda vigente el inciso 1. La nueva redacción no incorpora el inciso 2 vigente en la actualidad.	605	
	Utilización de asunto sometido a secreto o reserva	419	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público.	606	
	Utilización indebida de información oficial privilegiada	420	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público.	607	
	Asesoramiento y otras actuaciones ilegales, inc. 1	421	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público. Solo queda vigente el inciso 1. La nueva redacción no incorpora el inciso 2 vigente en la actualidad.	608	
	Intervención en política	422	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público. Solo queda vigente el inciso 1. La nueva redacción no incorpora el inciso 2 vigente en la actualidad.	609	
	Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública	431	Se derogan. Pasan a ser contravención penal. Misma redacción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público.	610	
Utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública	432	611			
Eficaz y recta impartición de justicia (XVI)	Falsa autoacusación	437	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión y multa.	612	Eficaz y recta impartición de justicia (XIV)
	Reducción cualitativa en caso de contravención	439	Se deroga por obvias razones, pero se mantiene como nuevo artículo 613. Pero ya no hay ninguna razón para que esté en el nuevo libro de las contravenciones.	613	
	Infidelidad a los deberes profesionales	445	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de prisión .	614	
	Favorecimiento	446	Modificación para establecer el favorecimiento contravencional con pena de multa.	615	
	Favorecimiento de la fuga culposa, inc. 1	450	Se deroga. Pasa a ser contravención penal. Misma redacción con pena de multa y pérdida del empleo.	616	
Existencia y seguridad del Estado (XVII)	Aceptación indebida de honores	462	Se derogan. Pasan a ser contravención penal. Misma redacción con pena de multa.	617	Existencia y seguridad del Estado (XV)
	Violación de inmunidad diplomática	465		618	