

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

**Estudio al Proyecto de Ley No. 498 de 2020 Cámara,
"Por medio del cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres
cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria, se
modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código
de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones"**

Proyecto de Ley No. 498 de 2020 Cámara, "Por medio del cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones"	
Título	<i>"Por medio del cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones"</i>
Autor	H. R. Juanita Goebertus y otros.
Fecha de Presentación	22 de diciembre de 2020
Estado	Publicada ponencia para tercer debate
Referencia	Concepto No 05.2021

1

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en sesiones del 19 de marzo y 30 de abril de 2021, analizó y discutió el Proyecto de Ley 498 "Por medio del cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones" teniendo como base para el análisis el texto de la ponencia en primer debate Cámara.

I. Antecedentes del Proyecto

Bogotá D.C., Colombia

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

Primero, se debe indicar que esta iniciativa legislativa fue presentada en el marco del Comité Técnico de Política Criminal, en un primer momento el 01 de octubre de 2019, cuando realizaba su tránsito en el Senado de la República.

El Congreso de la República solicitó analizarlo y discutirlo nuevamente como Proyecto de Ley 498 de 2020 Cámara. Así las cosas, el 19 de marzo de 2021 se inició la discusión del texto original de la propuesta. Sin embargo, por solicitud de Cámara de Representantes y consenso de los miembros del Comité, se consideró mejor estudiar el texto de la primera ponencia, el cual contemplaba una serie de modificaciones. Finalmente, el 30 de abril de 2021, se emitió concepto sobre la iniciativa legislativa.

I. Objeto y contenido del Proyecto de Ley

Conforme al texto de la ponencia en primer debate del Proyecto de Ley, este tiene como propósito adoptar acciones afirmativas para las mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 750 de 2002, en el numeral 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y demás normas concordantes que le sean aplicables.

2

Así las cosas, el Proyecto de Ley contiene 20 artículos, así:

ARTÍCULO	CONTENIDO
Artículo 1°	Objeto
Artículo 2°	Alcance de la pena sustitutiva de prisión
Artículo 3°	Establece el servicio de utilidad pública como pena sustitutiva de prisión mediante modificación del artículo 36 del Código de Procedimiento Penal
Artículo 4°	Establece los supuestos fácticos y jurídicos que determinan los destinatarios de los beneficios previstos en el presente Proyecto de Ley

Artículo 5°	Establece los criterios que deberá tener en cuenta el operador de justicia para aplicar y dosificar la pena sustitutiva de prestación de servicios de utilidad pública
Artículo 6°	Establece la obligación de crear una política pública de empleabilidad, formación y capacitación a cargo de los Ministerios de Trabajo, Educación y Comercio.
Artículo 7°	Establece los requisitos que deben cumplirse para conceder la pena sustitutiva de prestación de servicios de utilidad pública.
Artículo 8°	Establece el procedimiento para la ejecución de la medida.
Artículo 9°	Se refiere a la sustitución de la ejecución de la pena de prisión por la del servicio de utilidad pública.
Artículo 10°	Habla sobre el control por parte del juez de ejecución de penas de la medida
Artículo 11°	Establece unos requisitos adicionales para la aplicación de esta medida que el juez podrá solicitar
Artículo 12°	Enlista una serie de faltas en la prestación del servicio
Artículo 13°	Establece la extinción de la pena por la prestación de servicios.
Artículo 14°	Establece la redención de la pena a partir de planes, programas y proyectos de voluntariado.
Artículo 15°	Establece una política de salud mental y acompañamiento psicosocial para los establecimientos carcelarios.
Artículo 16°	Se refiere a medidas de prevención del delito de tráfico de estupefacientes para las mujeres cabeza de familia

Artículo 17°	Modifica el tiempo de gestación que debe tener la procesada embarazada para ser candidata a la sustitución de la detención preventiva por la del lugar de residencia, aun cuando sea mujer cabeza de familia.
Artículo 18°	Consagra la obligación de la reglamentación por parte del Gobierno Nacional.
Artículo 19°	Incluye en el régimen de exclusión de subrogados y beneficios la excepción para las mujeres cabeza de familia a las que se aplique el beneficio de utilidad pública en los términos de la ley.
Artículo 20°	Establece la vigencia de la ley.

II. Observaciones Político-Criminales al Proyecto de Ley bajo examen

En primer lugar, la propuesta impulsa la nueva tendencia de alternatividad penal, proponiendo una medida diferente para el cumplimiento de la pena privativa de la libertad y, aunado a ello, busca el respeto por los principios de mínima intervención y subsidiariedad del derecho penal, los cuales han sido destacados por la Corte Constitucional en diversas oportunidades:

La respuesta penal debe ser proporcional a la conducta objeto de la sanción, debe ser idónea, operar únicamente cuando no hay otras alternativas (...) Esto solo es posible si la definición de las políticas criminales se hace a través de una amplia discusión democrática, y no mediante una inflación de normas penales promulgadas apresuradamente.¹

En segundo lugar y, en concordancia con lo anterior, esta iniciativa contribuye con la resocialización como fin de la pena, teniendo en cuenta que la prestación del servicio consiste en trabajos de utilidad pública en el

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-559 de 1999.

lugar de su residencia, lo cual permite que la condenada responda adecuadamente por la infracción penal mediante una opción punitiva no privativa de la libertad y, al mismo tiempo, puede trabajar, sintiéndose útil dentro de la sociedad. Esto propende por la inclusión de la condenada en la convivencia social, favoreciendo la rehabilitación y reintegración de esta.

En tercer lugar, esta iniciativa coadyuva a disminuir el hacinamiento carcelario, contribuyendo al cumplimiento de las sentencias que han declarado el estado de cosas inconstitucionales². Frente a este tema, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

Se deben adoptar acciones para que el derecho penal y el encarcelamiento sean reducidos y ello, debe adoptarse con un enfoque diferencial para las personas que resultan más vulnerables, entre ellas “a las personas de la tercera edad, a las mujeres (...).”³

Adicional a esto, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha señalado que lo que más necesitan las delincuentes femeninas es un trato justo en el sistema de justicia penal, teniendo en cuenta sus antecedentes y las razones que han llevado a la infracción cometida, así como la atención, asistencia y tratamiento en la comunidad para ayudarles a superar los factores subyacentes que llevan a conductas delictivas.⁴

Ahora bien, pese a la viabilidad del Proyecto, se realizan algunas observaciones:

De un lado, frente al otorgamiento de la medida de servicio de utilidad pública para mujeres cabeza de familia en los casos de condenas por el delito de concierto para delinquir (artículo 340 del C.P.), cuando el concierto esté relacionado con los delitos de los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377, se presenta un reparo teniendo en cuenta que el tipo penal de concierto para delinquir está dirigido a organizaciones criminales y, aún más, considerando que uno de sus elementos es la vocación de permanencia.

² Corte Constitucional, Sentencias T-153 de 1993, T-388 de 2013, T-762 de 2015.

³ Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015.

⁴ UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas (2008), pág. 74

Así mismo, no solo la inclusión de este tipo penal para acceder a la medida sustitutiva de prisión genera cierta deslegitimación con el objeto del proyecto, sino también su relación con tipos penales como el narcotráfico, considerando su gravedad.

Por otro lado, en relación con el artículo 14, el cual establece que las mujeres que se encuentren recluidas en establecimientos carcelarios podrán participar en los planes, programas y proyectos de voluntariado que adelanten entidades sin ánimo de lucro y, que quienes hagan parte del voluntariado podrán redimir la pena de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Justicia y del Derecho; se considera que esta disposición, si bien tiene un propósito viable y resulta ser una muy buena medida, también es cierto que genera cierto grado de desigualdad frente a los hombres que también están privados de la libertad y quienes, de la misma manera, podrían participar en este tipo de planes y programas para redimir parte de su pena.

6

Frente a la disposición que establece lo relacionado con el control que debe ejercerse sobre la ejecución de la medida, se sugiere que dicho control esté a cargo única y exclusivamente del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad. Así las cosas, se recomienda reconsiderar que las mujeres que estén disfrutando de la medida sustitutiva se acerquen a las unidades o comandos de atención inmediata, pues la Policía Nacional no podría encargarse de llevar el registro correspondiente, ni de hacer el debido seguimiento.

Finalmente, se sugiere considerar que la medida tenga un campo de acción más amplio y no solo aplique a mujeres cabeza de familia, pues sería importante que esta propuesta de alternatividad penal pueda otorgarse a un mayor número de personas.

III. Marco constitucional, legal y doctrinal

En lo que se refiere al marco constitucional, es importante destacar las sentencias T-153 de 1993, T-388 de 2013 y T-762 de 2015, las cuales han declarado el estado de cosas inconstitucionales, manifestando que las condiciones en las que se encuentran privados de la libertad los reclusos, desconocen la dignidad humana en general y los propósitos resocializadores

de la pena, debido, especialmente, al hacinamiento y la falta de infraestructura carcelaria.

De igual manera, se destaca la sentencia T-244/12, la cual señala que, tanto las mujeres como las personas privadas de la libertad, son sujetos de especial protección constitucional, lo que genera una doble protección para las mujeres privadas de la libertad.

En cuanto al marco legal o normativo, en la exposición de motivos se resalta el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto al ser este el instrumento en que se consagró la obligación del Estado de crear mecanismos sociales y administrativos para brindar un tratamiento penal diferencial, transitorio y condicionado, a personas vinculadas, especialmente mujeres, al cultivo de plantaciones de uso ilícito y algunas de sus actividades conexas, con el fin de aportar elementos para la consolidación y sostenibilidad de la Paz en el período de posconflicto.

7

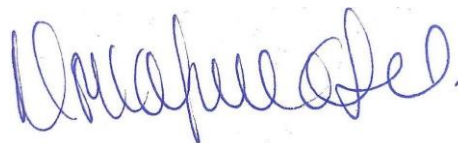
Asimismo, se indica el Proyecto de Ley 014 de 2017 como referente, pues si bien presenta cambios sustanciales, contiene disposiciones muy similares a las presentadas en la iniciativa legislativa objeto de análisis; aclarando, por supuesto, que esta último realiza las propuestas dirigidas específicamente para mujeres cabeza de familia.

Finalmente, frente al marco académico y doctrinal, es importante resaltar dos estudios, el realizado por la Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo, La Universidad Javeriana y el Comité Internacional de la Cruz Roja, denominado “Mujeres y prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género”.

IV. Conclusión

Conforme a las consideraciones expuestas, el Consejo Superior de Política Criminal emite concepto **FAVORABLE CON OBSERVACIONES** al Proyecto de Ley 498 *“Por medio del cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”*

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



MONICA FRANCO ONOFRE
Directora € de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Alba Castro, Dirección de Política
de Criminal y Penitenciaria-Secretaría
Técnica CSPC

Revisó: Mónica Franco Onofre, Dirección de
Política de Criminal y Penitenciaria-
Secretaría Técnica CSPC

Aprobó: Consejo Superior de Política
Criminal