



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 784

Bogotá, D. C., jueves, 22 de junio de 2023

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2022 CÁMARA

por el cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana.

Bogotá, D. C., junio de 2022

Honorables Representantes

JUAN CARLOS WILLS

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Bogotá, D. C.

**Asunto: Informe de Ponencia Segundo Debate al Proyecto de ley número 108 de 2022 Cámara, por el cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana.**

Respetado Presidente:

Dando cumplimiento a la honrosa designación realizada y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia positiva al proyecto de ley del asunto.

Cordialmente,

 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZALES Ponente Coordinador	PIEDAD CORREAL RUBIANO ponente
HERNAN DARIO CADAVID MARQUEZ Ponente	ANDRES FELIPE JIMENEZ VARGAS Ponente
JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA Ponente	ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA Ponente

JORGE MENDEZ HERNANDEZ Ponente	MARELEN CASTILLO TORRES Ponente
PEDRO JOSE SUAREZ VACCA Ponente	LUIS ALBERTO ALBAN Ponente

#### INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2022 CÁMARA

por el cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana.

#### I. TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 108 de 2022 Cámara, fue radicado en Cámara de Representantes el 3 de agosto de 2022, teniendo como coautores a las honorables Senadoras: *Angélica Lisbeth Lozano Correa, Nadya Georgette Blel Scaff, Ana Carolina Espitia Jerez* y a los honorables Representantes: *Olga Lucía Velásquez Nieto, Juan Carlos García Gómez, Juan Sebastián Gómez González, Luvi Katherine Miranda Peña y Carolina Giraldo Botero.*

Este proyecto fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 963 del 25 de agosto de 2022 y repartido por competencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El día 24 de octubre la Comisión Primera de la Cámara de Representantes adelantó audiencia pública en la ciudad de Manizales sobre la presente iniciativa. Por su parte, el día 16 de mayo del 2023 se aprobó en primer debate de Cámara de Representantes con

algunas modificaciones, según consta en el Acta número 40 de sesión del mismo día.

## II. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de ley en cuestión crea un régimen penal alternativo para una lista de delitos. Para el caso de este régimen, dichos delitos pasarían a entenderse como contravenciones penales y tendrían un régimen de “3 strikes”. Estos “strikes” parten de dar un tratamiento donde –inicialmente– prepondere la justicia restaurativa, posteriormente la transformadora y, en una tercera instancia, la retributiva. Sin que eso quiera decir que no haya una armonización de los tres tipos de justicia de acuerdo a cada estadio. De esta forma, el régimen es una respuesta gradual y progresiva a acciones lesivas para la sociedad pero que, en este momento, no tienen una clara respuesta de la administración de justicia.

Para todo lo anterior, el proyecto de ley establece la importancia de aplicar justicia restaurativa y transformadora, aportando a un giro necesario de la política criminal colombiana. Esto permite que, en lugar de aislar y segregar a quienes han cometido acciones en contra de la ley, se les incluya y brinden herramientas para asumir responsabilidad, resarcir los daños causados y reinsertarse adecuadamente en sociedad. El tercer estadio es la restricción efectiva de la libertad a través de unos centros especiales creados por este proyecto que se denominan Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS).

A su vez, en el proyecto de ley se establece un procedimiento especial y expedito, en el que se incluye la figura de acusador público y privado; además de contar con jueces especiales para conocer de los hechos relacionados con las contravenciones penales de que trata el proyecto de ley.

Para todo lo anterior, el proyecto de ley cuenta con dos títulos. El primero aborda las generalidades del régimen alternativo, describe el foco en la justicia restaurativa, la lista de contravenciones penales, las medidas con contenido transformado y, finalmente, la sanción transformadora con restricción efectiva de libertad. El segundo título aborda las disposiciones procesales, ahondando en el procedimiento, la dosimetría y otras cuestiones como la favorabilidad.

### 1. Prevalencia de programas y acciones sociales sobre una mirada punitivista

Este proyecto de ley se dirige a superar el paradigma de la sanción privativa de la libertad en establecimiento penitenciario y carcelario como respuesta hegemónica para tramitar –como regla general– los injustos penales. Además, la superación de este paradigma se hace acudiendo a la justicia restaurativa, un escenario que puede afianzar eficazmente la finalidad constitucional de la sanción penal: la resocialización. En efecto, en la medida en que se hace un ejercicio de i) responsabilización frente al acto reprochable cometido, ii) reparación a la víctima y iii) restauración del tejido social (a

través de la participación en programas formativos o psicosociales), se logran procesos de reinserción social mucho más eficaces que aquellos que se desarrollan en cárceles, teniendo en cuenta que el hacinamiento en estos lugares y la distancia con la familia y la sociedad, dificultan en mayor medida el logro de este objetivo.

En esta medida, el proyecto busca que se lleguen a medidas y estrategias jurídicas, políticas y culturales para lidiar con el delito. Una sociedad que “funciona mejor” necesita menos cárceles. Se plantea entonces la entrada de la justicia restaurativa como una alternativa al sistema carcelario. La *descarcelación*, que es la salida de este paradigma, es una tarea que debe incidir en la esfera social y política para la toma de ciertas decisiones, principalmente en dos sentidos: en primer lugar, la descriminalización de ciertas conductas; y, en segundo lugar, la posibilidad de que los operadores de justicia apliquen otras sanciones diferentes de la privación de la libertad (a excepción de casos extremos). Por otro lado, es necesaria una reserva de código, que impida que los jueces puedan arbitrariamente definir delitos, procesos y penas. Así, se busca “superar” la cárcel, a través de estrategias jurídicas, políticas y culturales. Una sociedad que “funciona mejor” necesita menos cárceles. Se plantea entonces la entrada de la justicia restaurativa como una alternativa al sistema carcelario.

Además, el proyecto está dirigido a resolver la necesidad<sup>1</sup> que tiene la política criminal del Estado colombiano de humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal, bajo la alternatividad penal, en la que habría una restricción de la libertad y una detención preventiva, pero combinadas con estrategias de resocialización que mitiguen la reincidencia criminal. Según el concepto proferido para este proyecto por parte del Consejo Superior de Política Criminal, a través de este proyecto se pueden cumplir los objetivos del Punto 4 del Plan Nacional de Política Criminal.

Entre los objetivos esenciales que persigue el proyecto de ley objeto del asunto, es lograr ofrecer medidas alternativas que promuevan la resocialización de aquellas personas que incurren en los delitos señalados en el artículo 4° de la iniciativa e incluso velar por la prevención de conductas punibles.

Retomando el punto de la resocialización, este es un principio señalado por la Corte Constitucional, orientado no sólo a la garantía y protección de los derechos fundamentales de la población carcelaria, sino que tiene como fin último, la reintegración de las personas que fueron privadas de la libertad, como expresión del Estado Social de Derecho, y los principios humanistas y de solidaridad.

Es por ello que, uno de los componentes del proyecto es que el presunto contraventor pueda

<sup>1</sup> Concepto del Consejo Superior de Política Criminal, p. 15-16.

ingresar a un sistema penitenciario humanizado a través de medidas transformadoras y restaurativas, entre ellas, programas sociales que le permitan, con posterioridad, reintegrarse al tejido social de forma eficiente y sin menoscabo de la convivencia ciudadana y aportando a mitigar el hacinamiento carcelario.

Lo anterior, siendo el hacinamiento carcelario, por ejemplo, un problema transversal a la nación, inclusive, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>2</sup>, sistema regional al que pertenece Colombia, identificó que existen condiciones deplorables en los centros de reclusión, como lo son la superpoblación, el empleo de la tortura con fines de investigación criminal; uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad; uso excesivo de la detención preventiva; la ausencia de medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables; falta de programas laborales y educativos, ausencia de transparencia en los mecanismos de acceso a estos programas; y corrupción en la gestión penitenciaria. Es decir, es necesario avanzar en un giro positivo frente a la política criminal actual en el país.

#### **Alcances de los programas sociales con enfoque de prevención del delito y criminalidad**

Como lo hemos mencionado anteriormente, los programas sociales pueden aportar a mitigar este tipo de impactos negativos y en ese orden de ideas, se traen algunos ejemplos exitosos de aplicación de justicia restaurativa y transformadora en la ciudad de Bogotá que pueden servir como referencia del posible efecto favorable que vaya a tener el proyecto de ley.

Por ejemplo, a nivel distrital, desde el ámbito de integración social como cabeza del sector encargado de contribuir al desarrollo de procesos de reducción de riesgos sociales<sup>3</sup>, se han creado diferentes programas que han apuntado a la población joven de Bogotá, D. C., teniendo en cuenta que es una de las poblaciones con mayores brechas de acceso a oportunidades<sup>4</sup>, entre los programas encontramos:

<sup>2</sup> CIDH. *Informe sobre los derechos de las personas privadas de la libertad en las Américas*. Organización de Estados Americanos. 2011.

<sup>3</sup> Resolución número 0456 del 5 de abril del 2021, por la cual se adopta la Misión, Visión y Objetivos Estratégicos de la Secretaría Distrital de Integración Social. [https://www.integracionsocial.gov.co/images/\\_docs/entidad/20210405\\_Resolucion\\_456\\_Plataforma\\_Estrategica.Firmado.pdf](https://www.integracionsocial.gov.co/images/_docs/entidad/20210405_Resolucion_456_Plataforma_Estrategica.Firmado.pdf)

<sup>4</sup> En Bogotá, se estima que hay cerca de 1.992.654 de jóvenes, los cuales representan el 16% de la población joven del país y el 25% de la población de la ciudad. Del total de jóvenes en edad de trabajar (1.798.362)<sup>5</sup>, se estima que en el 2021 cerca del 37% se encontraban excluidos de las oportunidades de formación o empleo formal, esto significa que, cerca de 414.915 jóvenes no se encuentran ni estudiando ni trabajando y 256.329 se encuentran laborando en empleos informales. Las cifras muestran que desde el año 2018 la cantidad de jóvenes que no acceden a oportunidades de educación o empleo formal aumenta progresivamente, pasando del 34% en el 2018 al 37% en el 2021.

#### **Estrategia Reto**

Es un componente que le apuesta a reducir el riesgo social, abarcando a jóvenes en situación de vulnerabilidad, que, en muchas ocasiones, pueden estar inmersos a vincularse a estructuras delincuenciales y en ese sentido, el proyecto busca aspectos que giren en torno a inclusión social, educación, cultura, economía entre otros, de dicha población.

Dentro de la Estrategia Reto, podemos encontrar el Programa “Parceros por Bogotá”, que cuenta con un acompañamiento psicosocial, formación como agente comunitario de prevención, transferencia monetaria condicionada de \$500.000 pesos mensuales y acceso a una ruta de oportunidades juveniles para engancharse en empleo, emprendimiento y educación.

Esta estrategia, en convenio con la Secretaría de Gobierno, se compone de cuatro etapas y para el primer semestre de 2022, en alianza con el Idipron, ya ha beneficiado a más de 7.000 jóvenes y vinculado a más de 10.000 que ni estudian ni trabajan (ninis), están entre los 18 y 28 años, tienen problemáticas de conflictividad social y no cuentan con seguridad social. La inversión del programa es de alrededor de 22 mil millones de pesos.

Los jóvenes seleccionados también son integrantes de barras bravas del fútbol, han sido violentados, reseñados en el Sistema Penal Acusatorio, en URI, o están inmersos en casos de violencia intrafamiliar, entre otros.

En el seguimiento permanente a los beneficiados se les hace acompañamiento psicosocial por parte de la Secretaría de Integración Social, que atiende las alertas en casos de presuntas amenazas de violencia de género e intrafamiliar, desnutrición o cuando uno de los beneficiados no cuenta con seguridad social, vinculándoles a que se desarrollen personalmente por medio de oportunidades en educación, ruta de empleo, aprovechamiento del tiempo libre, apoyo a emprendimientos, orientación en temas como derechos sexuales y reproductivos, prevención de consumo de sustancias psicoactivas, prevención de violencias, entre otros, durante seis meses. En dicha labor, mes a mes reciben una transferencia monetaria condicionada de \$500.000 pesos por realizar actividades de servicio con diferentes entidades<sup>5</sup>.

Es decir, esta estrategia ha ayudado a generar impactos positivos en la población joven del distrito, ayudándolos y facilitando el acceso de oportunidades con la sociedad, donde el beneficiario puede aportar

*Datos tomados de las cifras presentadas en este aparte son tomadas del informe “Jóvenes con potencial: retos, avances, y recomendaciones en la generación de oportunidades para jóvenes con potencial en Bogotá” de Global Opportunity Youth Network, GOYN Bogotá (2022).*

<sup>5</sup> Obtenido del Informe de avances del grupo técnico de investigación de la Comisión Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario, suministrado por el Sector del Integración Social, p. 4.

a la misma, jugando un rol indispensable en la comunidad y que a su vez ayuda a su crecimiento personal.

**Centros Forjar**

Es un componente del sector de integración social, el cual busca brindar atención a adolescentes y jóvenes con sanciones no privativas de la libertad o en apoyo al restablecimiento de derechos en administración de justicia en los Centros Forjar, la cual se realiza de manera pedagógica, protectora y restaurativa, potencializando las oportunidades de inclusión y reconstruyendo el tejido social que la ejecución de conductas delictivas afectó. Así mismo, la implementación de una estrategia de atención de posegreso con jóvenes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) en medidas no privativas de libertad en los servicios sociales de Subdirección para la Juventud.

En estos centros se realizan las gestiones pertinentes para apoyar a la población arriba mencionada en aspectos de salud, apoyo psicosocial, educación, formación, generación de ingresos propios, servicios sociales, cultura y recreación.

Lo anterior, teniendo en cuenta, por ejemplo, que los jóvenes y adolescentes en el distrito han estado inmersos a ciertos factores de riesgo social, que en muchas ocasiones influyen a que esta población haga parte del SRPA y exista reincidencia. Según datos suministrados por la Secretaría Distrital de Integración Social y que aparecen en el Informe de Gestión de la Comisión Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario 2022-1S<sup>6</sup>, se puede visualizar que para el año 2021 los siguientes factores negativos impactan a los jóvenes así:

FACTORES DE RIESGO		
ABANDONO	8	6%
ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DEL JOVEN	6	5%
ANTECEDENTES INSTITUCIONALES FAMILIARES	11	8%
CONSUMO	31	23%
DÉBIL RED DE APOYO	20	15%
DESEScolarización	11	8%
HABITABILIDAD EN CALLE	2	2%
MALTRATO	11	8%
PERMANENCIA EN CALLE	14	11%
PROBLEMAS DE COMPORTAMIENTO	19	14%
<b>TOTAL</b>	<b>133</b>	<b>100%</b>

Bajo esa órbita, podemos evidenciar factores como el maltrato, abandono, redes débiles de apoyo, desescolarización, entre otros, que pueden evitarse si se le brinda una adecuada atención al joven, no siendo un deber pleno de la familia, sino que también, debe ser un compromiso estatal a través de sus instituciones impulsar mecanismos que incentiven y reconozcan el talento y el potencial de esta población para bienestar de todos.

<sup>6</sup> Informe de Gestión Semestral de la Comisión Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario Primer Semestre, 2022, p. 64. <https://www.secretaria-juridica.gov.co/sites/default/files/Informe%20de%20gesti%C3%B3n%20Semestral%20de%201a%20Comisi%C3%B3n%20de%20Pol%C3%ADtica%20Criminal%20Primer%20Semestre%202022.pdf>

Como se ha descrito anteriormente, los factores arriba mencionados pueden influir en su mayoría a que los jóvenes puedan incurrir en conductas en contra de la convivencia y seguridad ciudadana. Por ejemplo, se ha identificado, las principales conductas de captura MEBOG años 2019-2020-2021.

CONDUCTA DE CAPTURA	2019	2020	2021
HURTO PERSONAS	46%	53%	46%
LESIONES PERSONALES	8%	8%	8%
HURTO ENTIDADES COMERCIALES	12%	7%	7%
TRÁFICO, FABRICACIÓN O PORTE DE ESTUPEFACIENTES	14%	11%	13%
RECEPTACIÓN	7%	2%	3%
VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PUBLICO	2%	2%	2%
FABRICACION, TRAFICO, PORTE O TENENCIA DE ARMAS DE FUEGO, ACCESORIOS, PARTES O MUNICIONES	2%	4%	6%
DANO EN BIEN AJENO	2%	3%	2%
VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	2	2	4
FALSEDAD MATERIAL EN DOCUMENTO PUBLICO	1	0	0
ACCESO CARNAL ABUSIVO CON MENOR DE 14 AÑOS	0	0	0

Fuente: Aplicativo SIEDCO PLUS. Corte 28/08/2021, sujeto a variación por denuncias que ingresan del SIDENCO al SPOA.

Podemos ver, por ejemplo, que la conducta de captura que fue más recurrente en el distrito por la población joven es por la conducta de hurto, siendo una de los delitos que incorpora el proyecto de ley objeto de estudio.

Podemos concluir de esta estrategia que los programas sociales pueden ayudar a reducir la comisión de delitos por parte de las personas, para el caso particular, jóvenes, dado que pueden mitigar los riesgos y factores sociales. Por eso creemos en la necesidad de que el proyecto de ley dentro de sus medidas transformadoras pueda incorporar modelos semejantes a estas estrategias.

Ahora bien, complementando la cobertura y el alcance de este componente, se destaca de las diferentes acciones importantes, algunas para el año 2022 como:

- 309 jóvenes a la fecha se han vinculado a educación por ciclos, a través del convenio de educación flexible entre la Secretaría de Educación Distrital y la Corporación Infancia y Desarrollo. 31 jóvenes obtienen su título bachiller a través del convenio en mención.
- Acompañamiento del Sena con la población vinculada al convenio de educación flexible mencionado previamente, en el desarrollo de Talleres ocupacionales y de preparación para el trabajo, donde participan 160 adolescentes y jóvenes de las tres Unidades Operativas del servicio Forjar.
- 47 activaciones de ruta de atención en salud mental, por identificación de consumo de SPA ilegal problemático y posibles trastornos asociados, con la finalidad de garantizar su atención desde las áreas correspondientes de Psicología y Psiquiatría, según se considere en cada caso y medicación farmacológica si se requiere.
- La Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, desarrolla estrategia de habilidades

para la vida y prevención de reincidencia en acciones delictivas o infracciones ciudadanas al Código de Policía, aportando al fortalecimiento de herramientas y habilidades de construcción ciudadana.

- Participación de 32 jóvenes en el Comité Operativo Local de Juventud, de las tres Localidades Suba, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar.
- Articulación con las mesas e instancias de las Localidades en mención, como la mesa de salud mental, infancia, juventud, familia, graffiti, entre otras.
- Vinculación a trabajo informal para eventos logísticos, apoyo operativo u otras labores, de 15 jóvenes, aportando a su sostenimiento económico y garantía de necesidades básicas.
- Fortalecimiento de la Ruta de Oportunidades Juveniles de Forjar, generando articulaciones con entidades privadas, como Quality, Anafalco, Consorcio Express, Casa Limpia, Activos, Grupo Éxito, entre otras, que favorecen la vinculación de la población beneficiaria en oportunidades laborales y de formación continua, aportando a la consolidación de su proyecto de vida y la inclusión social de la población beneficiaria y sus redes de apoyo familiar.
- Consolidación de prácticas restaurativas por Unidad Operativa del servicio Forjar, a nivel informal y formal, fortaleciendo los procesos de los adolescentes y jóvenes, desde los principios de la justicia restaurativa, propiciando la reconstrucción del tejido social y la inclusión de la población beneficiaria y sus redes de apoyo familiar, así como sus territorios, a partir del desarrollo de acciones de reparación.
- Desde la Ruta de Oportunidades Juveniles, en torno al fortalecimiento de la finalidad restaurativa en el servicio, se han generado articulaciones con entidades privadas, como Quality, Anafalco, Consorcio Express, Casa Limpia entre otras, que favorecen el desarrollo de acciones de reparación en territorio, las cuales permiten la reconstrucción del tejido social<sup>7</sup>.

### **Justicia restaurativa en el Distrito Capital. Responsabilidad Penal Adolescente y piloto en población adulta**

Desde 2015, en Bogotá se implementa el Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa como un componente clave del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). Desde entonces, la Alcaldía Mayor de Bogotá,

en cabeza de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, ha hecho de la justicia juvenil restaurativa un instrumento de primer orden para abordar las conflictividades que se producen a partir del actuar delictivo de las y los adolescentes y jóvenes.

El Programa fue creado con el objetivo de brindar atención a las víctimas y facilitar que un número significativo de adolescentes y jóvenes que ingresan al SRPA por verse inmersos en delitos, resuelvan los conflictos generados con su conducta, participando en un proceso de intervención que se centra en la persona más que en el delito cometido, en los daños generados más que en las normas que fueron violadas, en la reparación de las víctimas más que en el castigo y en la reintegración más que en la segregación y el aislamiento.

El funcionamiento del Programa supone la acción unificada del Estado y precisa de un sólido proceso de articulación con entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Judicatura (Consejo Superior y Seccional de la Judicatura y jueces penales para adolescentes), las Defensorías de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Defensoría del Pueblo, entre otras. En el componente de inclusión hacen sinergia otras entidades distritales como la Secretaría Distrital de Educación.

Este programa, es referente nacional y latinoamericano en la atención de jóvenes en conflicto con la ley y ha sido visitado por delegaciones de Costa Rica, México, Estados Unidos, Chile, Argentina, Uruguay, Brasil y El Salvador. Gracias al impacto y al reconocimiento que ha alcanzado el Programa, el Consejo Superior de la Judicatura lo ha considerado una buena práctica en materia de Justicia Restaurativa y Terapéutica, y entidades como la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Cundinamarca y la Subsecretaría de Justicia Restaurativa y No-Violencia de Medellín han invitado a acompañar el diseño y puesta en marcha de Programas de Justicia Juvenil Restaurativa en sus entidades territoriales. Adicionalmente, en diciembre de 2021, la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá le otorgó el Premio “Excelencia en la Gestión Jurídica Distrital” por considerar que se trata de un programa innovador, novedoso y de gran impacto social para Bogotá.

Entre el año 2020 y 2022, se han vinculado más de 540 adolescentes y jóvenes ofensores al programa, y se ha brindado atención a aproximadamente 1.462 personas (entre víctimas y redes de apoyo). Así mismo, se ha obtenido el cese de la acción penal en 193 casos. En el programa participan las víctimas, el o la ofensora, las familias de ambas partes y la comunidad. Del mismo modo, hay una estrategia de trabajo con las redes familiares denominada “Círculos del Cuidado y del Afecto” para generar escenarios sólidos dentro de la familia que permitan evitar la reincidencia. Como también existe una estrategia de reintegro familiar y posegreso, la cual se desarrolla en sinergia con entidades como

<sup>7</sup> Obtenido del Informe de avances del grupo técnico de investigación de la Comisión Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario, suministrado por el Sector del Integración Social, p. 14.

la Secretaría de Educación Distrital, el Idipron y el Programa Escuelas de Taller de Colombia, que lidera la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura.

Se brinda educación al infractor/a y a la víctima en formación en bachillerato y educación técnica.

Algunos indicadores de éxito del programa son:

- La reincidencia en el delito es apenas del 5% y el índice de satisfacción de las víctimas con la atención es del 90.3% (datos de la Oficina Asesora de Planeación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía de Bogotá).
- En diciembre de 2021, la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá le otorgó el Premio “Excelencia en la Gestión Jurídica Distrital” por considerar que se trata de un programa innovador, novedoso y de gran impacto social para Bogotá.
- Los indicadores de éxito que ha tenido el Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa han llevado a la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia a iniciar la implementación de un programa piloto de aplicación de la justicia restaurativa con la población que actualmente se encuentra privada de la libertad en la Cárcel Distrital y en el Centro Especial de Reclusión (CER). Igualmente, el Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa cuenta con las siguientes líneas de atención:

#### **Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas (PSJTD)**

Este programa brinda atención a adolescentes que incurrir en delitos y presentan consumo problemático de sustancias psicoactivas, y en el caso de Bogotá, incluye además un componente de justicia restaurativa que brinda atención a las víctimas y procura la reparación de los daños generados con ocasión del delito. El programa se desarrolla en sinergia con el Consejo Superior y Seccional de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Defensoría del Pueblo, y trabaja de manera articulada con las entidades de sector salud y con la Secretaría de Educación Distrital.

Desde el inicio del proceso de implementación en 2020, las autoridades del SRPA han remitido 539 adolescentes; y de estos se ha logrado la activación efectiva de la ruta de salud para 175. El Programa supone un complejo proceso de articulación con entidades del sector salud, pues el tratamiento para los trastornos asociados al consumo de sustancias psicoactivas se brinda a través de las EPS a las que se encuentran afiliados las y los adolescentes y jóvenes; para esto se han construido acuerdos de atención con 6 EPS, Capital Salud, Famisanar, Sanitas, Salud Total, Compensar y Ecoopsos.

Finalmente, el Programa cuenta con el acompañamiento técnico de la Embajada de los Estados Unidos a través de INL y la Asociación Nacional de Profesionales de las Cortes de Drogas (ANDCP).

#### **Programa para la Atención y Prevención de la Agresión Sexual (PASOS)**

Este Programa brinda atención a víctimas y a jóvenes que se han visto vinculados al SRPA por verse inmersos en delitos contra la libertad, la integridad y la formación sexual. Su estructuración ha sido acompañada por el Programa para el Control de la Agresión Sexual de Chile y ha contado con una interlocución directa con programas afines en Costa Rica y España. Se trata de un Programa que no tiene antecedente en Colombia y busca ser una respuesta a una de las modalidades delictivas en las que más se han visto inmersos las y los adolescentes y jóvenes en los últimos cinco años. El Programa cuenta con un gran respaldo de las autoridades administrativas y judiciales, y dadas las características de los delitos, se viene trabajando con los jueces para garantizar que el proceso de intervención tenga también seguimiento judicial en audiencia. Así mismo, cuenta con los siguientes módulos de atención: i) casos de complejidad alta, media y baja, ii) jóvenes vinculadas a casos de aborto, iii) atención a víctimas, iv) casos de pornografía infantil.

Su implementación inició en julio de 2020, y para septiembre de 2022 ha brindado atención a 448 adolescentes y jóvenes ofensores(as), a 216 víctimas y a 480 personas pertenecientes a las redes de apoyo.

#### **Estrategia de Reintegro Familiar y Atención en el Egreso del SRPA**

La estrategia busca brindar atención integral a adolescentes y jóvenes que entran en contacto con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes a través de acompañamiento psicosocial, formación para el trabajo, vinculación a educación formal, proyección comunitaria, arte, cultura y deporte, entre otros.

Como parte de esta estrategia de atención, se establecen las líneas de capacitación y formación a los adolescentes vinculados a fin de mejorar sus habilidades y competencias laborales y prepararlos para un desempeño productivo que les permita autosostenerse y tomar distancia del mundo del delito. Esto aplica también para quienes egresan del Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa y quienes se encuentran en riesgo de verse involucrados en el mundo del delito.

La estrategia fue diseñada entre finales de 2020 y 2021 y puesta en marcha a partir del mes de agosto de 2021. Desde su implementación se ha logrado la vinculación de 241 personas entre adolescentes ofensores, víctimas y redes de apoyo.

En el marco de esta estrategia, se fortaleció la estrategia educativa con la Secretaría de Educación Distrital, con el fin que las personas vinculadas a la Estrategia adelanten sus estudios de primaria y bachillerato mediante una Estrategia Educativa

Flexible para el Sistema (por ciclos) que viene siendo implementada por docentes del IED Colegio Los Alpes de la Localidad de San Cristóbal. A la fecha, se encuentran vinculados a esta estrategia aproximadamente 192 personas (adolescentes y cuidadores(as)). De igual forma, se realizó alianza con el Programa Escuelas Taller de Colombia que lidera el Ministerio de Cultura para ofertar programas de formación técnica (cocina tradicional, restauración arquitectónica, confección de vestuario urbano, confección de calzado).

Conforme a todo lo anterior, es posible que, a través de mecanismos transformadores y restauradores, como lo son los programas sociales se pueda lograr un giro positivo a la política criminal y penitenciaria, garantizando los fines reales del Estado en la materia, es por ello que este proyecto de ley apunta a dicho enfoque.

## 2. Las medidas propuestas en el proyecto de ley disminuyen la reincidencia y el escalamiento del delito

Las medidas propuestas son efectivas contra la reincidencia y no escalamiento del delito porque: la persona no está aislada en la ejecución de su pena y hay medidas en su entorno para garantizar que se mantenga en la legalidad. Asimismo, hay seguimiento a su accionar a través del sistema de oportunidades.

En el proyecto de ley se propone una perspectiva de justicia restaurativa, preventiva y transformadora. Lo que permite que la persona **cumpla con su sanción sin ser apartada socialmente**; sino – todo lo contrario– haciéndose responsable de lo que hizo. Así, está en constante contacto con la sociedad, la víctima y sus familias. Esto facilitaría la **resocialización** del sujeto, evitando la reincidencia, como se vieron los ejemplos de los casos de éxito de los programas del distrito.

Por otro lado, con el proyecto hay **seguimiento** a la persona, para evitar la reincidencia. Se propone un **sistema de oportunidades**, en el cual como mínimo la persona que haya sido condenada o que sin estar privada de la libertad esté cumpliendo medidas alternativas, estará sometida a un periodo de prueba de cinco (5) años en el cual no podrá cometer ninguna nueva conducta so pena de someterse al régimen penal ordinario más severo.

Todo lo anterior, es un gran **aporte a la seguridad y convivencia ciudadana**. Debido a que, contar con medidas que reduzcan la reincidencia, disminuye los índices delictuales, pero también **evita que haya un escalamiento del delito**. Las medidas propuestas en el proyecto de ley sacan a la persona del círculo vicioso de cometer conductas en contra de la ley, pues le da alternativas reales de resocialización. **No la aísla, sino que la incluye.**

## 3. Aplicación de justicia restaurativa y mecanismos de restauración para la víctima

Este proyecto de ley se basa en la justicia restaurativa, cuyo objetivo es “abordar la

criminalidad centrada en la reparación de la relación entre víctima, victimario y sociedad, a través de mecanismos dialógicos de conciliación y mediación que promuevan la reparación integral de los daños causados”<sup>8</sup>. Como se trata de incluir a la víctima y hacer que el responsable se responsabilice de sus actos de una manera más directa, se crea un entorno en el que la no repetición es más viable.

Por lo mismo sigue lo establecido en el artículo 518 y la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), que establece:

(...) Se entenderá por programa de justicia restaurativa todo proceso en el que la víctima y el imputado, acusado o sentenciado participan conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito en busca de un resultado restaurativo. (...) Se entiende por resultado restaurativo, el acuerdo encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y el infractor en la comunidad en busca de la reparación”<sup>9</sup>.

Por su parte, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) indica que:

“Los programas de justicia restaurativa se basan en la creencia de que las partes de un conflicto deben estar activamente involucradas para resolver y mitigar sus consecuencias negativas. También se basan, en algunas instancias, en la intención de regresar a la toma de decisiones local y a la construcción de la comunidad. Estas metodologías también se consideran un medio de motivar la expresión pacífica de los conflictos, promover la tolerancia y la inclusión, construir el respeto por la diversidad y promover prácticas comunitarias responsables”<sup>10</sup>.

Igualmente, UNODC define por “un proceso restaurativo es cualquier proceso en el que la víctima y el ofensor y, cuando sea adecuado, cualquier otro individuo o miembro de la comunidad afectado por un delito participan en conjunto de manera activa para la resolución de los asuntos derivados del delito, generalmente con la ayuda de un facilitador”<sup>11</sup>.

En esta medida, la inclusión de procesos restaurativos en los casos estipulados por el proyecto de ley permite, la inclusión de la víctima, con un rol protagonista en los procesos relativos a la acción que la ha afectado. Reivindica su participación, la cual en los procesos penales ordinarios ha estado reducida; ya que en estos el foco es probar que el investigado/a cometió (o no) la conducta delictiva,

<sup>8</sup> Concepto del Consejo Superior de Política Criminal, páginas 15-16.

<sup>9</sup> [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0906\\_2004.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0906_2004.html)

<sup>10</sup> *Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa*. UNODC. (2006). [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual\\_sobre\\_programas\\_de\\_justicia\\_restaurativa.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf)

<sup>11</sup> Unodc. *Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa*. Nueva York. 2006. Página 6.

pero no en la afectación a la víctima ni en las medidas que le permitan ser resarcida. Es decir, le da a la víctima un rol de eje central dentro del proceso y no como un sujeto procesal que se puede desechar fácilmente.

Asimismo, la justicia restaurativa se basa en la compensación del daño cometido. Lo que permite que la persona afectada se vea dignificada, se repare y, así, se reduzca su sensación de impunidad. Es una justicia que le da un lugar clave, que, además, le da un rol protagónico y le permite participar activamente en el proceso. De este modo, es una justicia que la dignifica mucho más.

Igualmente, la justicia restaurativa se basa en el diálogo. En una construcción conjunta entre víctima, ofensor/a, comunidad y mediador/a. Esto permite reivindicar los principios democráticos que rigen un Estado social y democrático de derecho y dejar de lado las discusiones y antagonismos. No hay adversarios dispuestos a vencerse en batalla, sino personas que, desde el diálogo, construyen una solución que sea adecuada y acorde para todas las partes.

A su vez, esto permite que quien ha cometido la contravención se sienta mucho más útil. El proceso propuesto en este proyecto de ley se basa en el reconocimiento de su responsabilidad y en la realización de acciones que le permitan enmendar el daño. Es decir, no se le recluye y aísla, sino que se le da la oportunidad de reconocer un error y de resarcirlo. Lo que hace que no se le vea como un menor de edad o como un “anormal”, sino como alguien con agencia. Esto adquiere su mayor culmen a partir de la realización del trabajo social no remunerado, en el que a partir de sus propias acciones pueda reparar el daño causado.

Bajo esta perspectiva, la reintegración del actor es posible, dado que no se la aparta completamente de la sociedad, sino que existe un diálogo entre las partes enfrentadas, con el fin de encontrar soluciones a la falta cometida. Ello permite un reconocimiento directo de la responsabilidad, la petición directa por parte de la víctima para la reconciliación y así, la reconstrucción del tejido social. De esta manera, el proceso de reconocimiento y reparación se hace de manera más acelerada y se alcanza una sensación de satisfacción de la víctima.

La justicia restaurativa se basa en el intercambio y constante proceso de identificar los daños, identificar las necesidades de las comunidades y las víctimas y los compromisos a los que llegan las partes involucradas. En los casos en los que es posible, encarar a las víctimas implica una dimensión profunda y simbólica del reconocimiento de la responsabilidad sobre los hechos, hablando de corazón a corazón y no de abogado defensor a fiscal. Este proyecto de ley abordaría de forma profunda y desarrollaría la justicia restaurativa en Colombia en la escala nacional.

Así las cosas, la inclusión de justicia restaurativa, como principio y eje rector de ese proyecto de ley,

es acorde con los principios del Estado social de derecho, con lo que establece el Código Penal; pero también es una medida que permite llegar a soluciones de forma más expedita, que le dan un mejor lugar a las personas involucradas, que permite resarcir el daño, que da la oportunidad de que el ofensor/a se haga responsable y, finalmente, reivindica a las víctimas que han tenido un lugar ausente en los procesos penales ordinarios, de corte retributivo.

En ese sentido, se pronunció la Comisión Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario que destacó como uno de los aspectos más relevantes la aplicación de justicia restaurativa y transformadora en el proyecto.

**4. El proyecto brinda soluciones claras para investigar, juzgar y sanciones conductas que al momento tienen unos elevados índices de impunidad**

Los delitos objeto del proyecto tienen unos elevados índices de impunidad. Las cifras demuestran que no están siendo judicializados. El proyecto de ley busca que haya penas efectivas para estas conductas. A continuación, se resumen las cifras que se han presentado previamente en la exposición de motivos y en la primera ponencia:

**Índices de impunidad de los delitos que se incluyen en el proyecto de ley objeto del asunto**

**Delito de hurto**

Delito de hurto Periodo 2010-2021	
DENUNCIAS	
Nivel Nacional	Nivel Distrital
3.711.573	1.089.666
Este delito representa el 26.67% de denuncias a nivel nacional	
De la cifra arriba mencionada, 149.361 (4.02%) se encuentra en etapa de ejecución de penas y 77.447 en etapa de juicio.	

**Delito de hurto Periodo 2020**

Delito de hurto Periodo 2020	
<b>Denuncias</b>	<b>331.049</b>
Ejecución de penas	6.520 (1,97%)
Etapa de juicio	8.607 (2,60%)
El resto están en indagación, investigación, son querellables o terminaron anticipadamente.	

**Delito de hurto Periodo 2021**

Delito de hurto Periodo 2021	
<b>Denuncias a nivel nacional</b>	<b>388.182</b>
Ejecución de penas (condena)	2.761 (0,71%)
Juicio	11.491 (2,96%)
Indagación	352.563 (90, 82%)

**Delito de estafa**

Delito de estafa 2010 y 2021	
<b>Denuncias a nivel nacional</b>	<b>(467.535) 3.36%</b>
Las denuncias por este delito han tenido una tendencia al incremento.	
Etapa de ejecución de penas	2.520 (0,54%)
Etapa de juicio.	3.952 (0,85%)

**Delito de estafa 2020**

Delito de estafa 2020	
<b>Denuncias</b>	<b>65.914</b>
Etapa de ejecución de penas	41 procesos (0,06%)
Etapa de juicio	166 (0,25%)



Delito de estafa 2021	
Denuncias	83.362
Etapa de ejecución de penas	25 procesos (0.03%)
Etapa de juicio	144 (0.17%)

### Lesiones personales

Delito de lesiones personales 2010 y 2021	
Denuncias a nivel nacional	1.381.567 (9.93%)
Las denuncias por este delito en los años 2020 y 2021 han sido más bajas que en años anteriores.	
Etapa de ejecución de penas	12.230 (0.89%)
Etapa de juicio	16.895 (1,22%)
Etapa de indagación	493.229 (35,70%)
Querellables (probablemente no se han investigado por incumplimiento de este requisito de procedibilidad)	855.685 (61,94%)

Delito de lesiones personales 2020	
Denuncias	70.622
Etapa de ejecución de penas	281 (0.40%)
Etapa de juicio	772 (1.09%)

Delito de lesiones personales 2021	
Denuncias	79.130
Etapa de ejecución de penas	83 (0.10%)
Etapa de juicio	878 (1.11%)

### Delitos de injuria y calumnia

Delito de injuria y calumnia 2010 y 2021	
Denuncias a nivel nacional	(401.677) 2.89%
Etapa de ejecución de penas	221 (0.06%)
Etapa de juicio	1.132 (0.28%)

Delito de injuria y calumnia 2021	
Denuncias	36.525
Etapa de ejecución de penas	Sin ningún proceso en ejecución de penas
Etapa de juicio	53 (0.15%)

Información tomada de sitio web Corporación Excelencia en la Justicia. <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/criminalidad/entrada-de-noticias-criminales-al-sistema-penal-oral-acusatorio-en-colombia>

Así las cosas, se evidencia que en las conductas de que trata el proyecto de ley los índices de impunidad son muy elevados. El porcentaje de casos que están en ejecución de penas no llega en ningún caso al 1%. En esta medida, **¿por qué hay sanciones efectivas con el proyecto de ley?**, por varias razones:

- Se **centra en la aceptación de responsabilidad del/a contraventor**. Su aceptación le permite acceder a programas sociales, educativos o de adicciones, así como evitarse una privación en centro carcelario. Esto es un gran incentivo.
- **Sí hay imposición de sanción** y hay una restricción a la libertad en algunos casos. En este caso, en los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS).
- Se crea un **procedimiento expedito**, con fiscales y jueces propios, que evita las

largas dilaciones en los procesos judiciales y evitar, así, que se acaben los procesos por vencimientos de términos.

Esto sigue lo dicho por la Corte Constitucional, en Sentencia C-879 de 2008, respecto de la Ley de Pequeñas Causas: “La inconstitucionalidad total de la ley que establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal, deja abierto el campo para que sea el legislador el que diseñe el nuevo sistema de pequeñas causas, que puede comprender múltiples ramas del derecho y obedecer a procedimientos ágiles, expeditos y menos formales a cargo de distintos jueces a los que tradicionalmente integran cada jurisdicción especializada”.

- Al aplicar herramientas de justicia restaurativa y transformadora, hay una inclusión de la víctima en el proceso, además de medidas concretas para su resarcimiento. Esto **reduce, además, la sensación de impunidad** en la víctima y la ciudadanía. Lo que **aumenta la confianza en la administración de justicia** y promueve la denuncia.

### 5. Descarcelación, reducción del hacinamiento y política criminal coherente

El proyecto sigue los lineamientos que se han dado en cuanto a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia carcelaria y penitenciaria, el sistema interamericano de derechos humanos y desde la doctrina. Todas las anteriores instancias plantean que las cárceles se han convertido en escenarios de violaciones a los derechos humanos y que, por lo tanto, hay que reevaluar su imposición desproporcionada. En esa medida, se hace un llamado a reducir el populismo punitivo y a contar con una política criminal coherente.

Así las cosas, el proyecto de ley busca bajar estos índices y reducir el número de personas encarceladas. Esto último es realmente importante, dado que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>12</sup>, sistema regional al que pertenece Colombia, identificó que existen condiciones deplorables en los centros de reclusión, como lo son la superpoblación, el empleo de la tortura con fines de investigación criminal, uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad, uso excesivo de la detención preventiva, la ausencia de medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables, falta de programas laborales y educativos, ausencia de transparencia en los mecanismos de acceso a estos programas y corrupción en la gestión penitenciaria.

La Corte Constitucional colombiana ha declarado en varias ocasiones el estado de cosas inconstitucional, mediante las Sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013 y reiterado a través de las sentencias T-762 de 2015 y T-288 de 2020; igualmente, en la Sentencia SU-122 de 2022 se ha extendido este estado de cosas a centros de detención transitoria. En ellos se plantea que hay

<sup>12</sup> CIDH. Informe sobre los derechos de las personas privadas de la libertad en las Américas. Organización de Estados Americanos. 2011.

violaciones masivas a los derechos humanos que son responsabilidad de varias instancias estatales.

Ante todo el panorama anterior, Luigi Ferrajoli ha propuesto: “Asumir como prospectiva de largo término, la progresiva superación de la cárcel y, mientras tanto, despojar la reclusión de su actual rol de pena principal y paradigmática, limitando drásticamente la duración y reservándolo sólo a las ofensas más graves a los derechos fundamentales (como la vida y la integridad personal), los cuales sólo justifican la privación de libertad personal, la cual es, también, un derecho fundamental constitucionalmente garantizado”<sup>13</sup>.

Siguiendo estos postulados, Iñaki Rivera desarrolla el concepto de ‘Descarcelación’. “Se trata, en consecuencia, de invertir radicalmente la situación y comenzar a diseñar procesos de reducción del empleo de la opción custodial a partir de las demandas de los afectados”<sup>14</sup>. Para el autor, la verdadera opción es pensar en menos cárcel, no en mejorar la cárcel. Pero hace la claridad de que no pretende plantear un modelo terminado e indiscutible, sino todo lo contrario: uno que pueda ser retroalimentado, de-construido, complementado.

De este modo, su propuesta combina diversas modalidades de acción social: 1. Estrategias para la efectiva participación democrática de los afectados; 2. Un marco jurídico mínimo; 3. Medidas políticas, sociales, culturales y de comunicación “para producir paulatinamente una cultura que provoque la liberación (social) de la necesidad de la cárcel”<sup>15</sup>.

La descarcelación es una tarea que debe incidir en la esfera social y política para la toma de ciertas decisiones, principalmente en dos sentidos: en primer lugar, la descriminalización de ciertas conductas; y, en segundo lugar, la posibilidad de que los operadores de justicia apliquen otras sanciones diferentes de la privación de la libertad (a excepción de casos extremos). Por otro lado, es necesaria una reserva de código, que impida que los jueces puedan arbitrariamente definir delitos, procesos y penas. Al respecto, Rivera asegura que “El único debate verdaderamente superador de la cárcel es aquel que se sitúa en la fase de creación del derecho, erradicando de la ley la posibilidad de seguir castigando con privación de libertad”<sup>16</sup>.

El proyecto de ley en cuestión sigue estos postulados, al comprender algunos de los delitos que lesionan con menor gravedad los bienes jurídicos tutelados como contravenciones y darles un tratamiento de justicia restaurativa y transformadora. En este sentido, tanto se están desestimando acciones como delitos, como se están proponiendo medidas diferentes a la prisión.

Igualmente, el proyecto de ley se encamina a comprender que debe existir una política criminal con fundamentos empíricos que sea eficaz, racional y coherente. Esto implica comprender a la cárcel como la última medida y así contribuir a la reducción o eliminación del populismo que lesiona con menor gravedad los bienes jurídicos tutelados como contravenciones y darles un tratamiento de justicia restaurativa. Si ya no se concibe como ‘delito’, se puede ir más allá de la prisión como medida para responder a una falta.

#### **6. Fundamento jurídico y constitucional del acusador privado y público referenciado en el artículo 18 del Proyecto de ley número 108 de 2022 Cámara.**

En el presente apartado pretendemos exponer los sustentos jurídicos de las figuras del acusador privado y público que se encuentran establecidas en el artículo 18 del proyecto de ley. Al respecto, lo primero que hay que decir es que la figura del acusador público y privado tiene sustento en la misma Constitución Política de Colombia. La propia Constitución de forma expresa, desde el 2011, creó dos figuras, el acusador privado, que ya está funcionando, y el acusador público, que son otras autoridades públicas diferentes a la Fiscalía, que en casos de menor lesividad de la conducta podrían adelantar la acción penal.

Así las cosas, el parágrafo 2 del artículo 250 de la Constitución, reformado mediante el Acto Legislativo número 6 de 2011 y corregido por el Decreto número 379 de 2012, reza:

“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”.

Así las cosas, desde la misma Constitución Política se plantea la posibilidad de que el ejercicio de la acción penal sea ejercido, en algunos casos, por una persona diferente de la Fiscalía, como la víctima u otras autoridades. En igual sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-016 de 2018, afirmó que:

“Como puede verse, si bien la disposición no habla de privatizar la acción penal, lo que supondría que no es el Estado, sino los particulares los encargados de ejercerla en todo momento, lo cierto es que sí dispone que, bajo ciertas condiciones, y manteniendo en cualquier caso la Fiscalía General el poder preferente de asumir **el ejercicio de la acción penal, esta puede ser ejercida por particulares y otras autoridades**”.

Si bien la regla es que el ejercicio de la acción penal está en cabeza de la Fiscalía, la Corte recordó que toda regla también implica una excepción y dicha excepción cuenta con rango constitucional, en el antecitado artículo. Esta norma fue regulada legalmente por la Ley 1826 de 2017. Así las cosas, el

<sup>13</sup> Op. cit. Ferrajoli. Página 9.

<sup>14</sup> RIVERA BEIRAS, Iñaki. 2017. Descarcelación: principios para una política pública de reducción de la cárcel. Valencia: Tirant lo Banch. Página 76.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.* Página 81.

artículo 1 de dicha norma, el cual reforma el artículo 66 del Código Penal establece:

**“Artículo 66. Titularidad y obligatoriedad.**

El Estado, por intermedio de la Fiscalía General de la Nación, está obligado a ejercer la acción penal y a realizar la investigación de los hechos que revistan las características de una conducta punible, de oficio o que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o cualquier otro medio, **salvo las excepciones contempladas en la Constitución Política y en este código.**

(...)

**Cuando se autorice la conversión de la acción penal pública a privada, y entre tanto esta perdure, la investigación y la acusación corresponderán al acusador privado en los términos de este código”.**

La Corte Constitucional se inhibió en Sentencia C-523 de 2019 sobre una demanda de inconstitucionalidad a la Ley 1826 de 2017 que alegaba que se estaba rompiendo con el monopolio del ejercicio de la acción penal. La Corte sustentó su inhibición en que, justamente, la misma Constitución en su artículo 250 parágrafo 2° permitía que esto ocurriera; por lo cual, los cargos no tenían ningún fundamento. La Corte estableció:

“Así, el Acto Legislativo número 06 de 2011 reformó el artículo 250 Superior y, entre otros aspectos, adicionó un parágrafo en el que se autoriza al legislador para, en determinados eventos, **asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades** distintas a la Fiscalía General de la Nación”.

Estas afirmaciones carecen de certeza ya que el parágrafo 2° del artículo 250 prevé expresamente que, en consideración a la naturaleza del bien jurídico y la menor lesividad de la conducta punible, el Legislador puede asignarle la acción penal “a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación”, aunque esta última conserva el poder de actuar de forma preferente (...). Lo que permite la disposición superior es que, bajo ciertas condiciones y circunstancias y, en todo caso conservando en la Fiscalía General el poder preferente de asumir el ejercicio de la acción penal, **esta puede ser ejercida por particulares y otras autoridades”.**

De este modo, la Constitución, la ley y el mismo Código Penal contempla que hay excepciones a la regla de que la Fiscalía tenga el ejercicio de la acción penal y plantea de forma explícita la conversión de la acción penal, en la cual, el ejercicio estará a cargo del acusador privado. Igualmente, la Ley 1826 plantea que la conversión se podrá solicitar “por las demás autoridades que expresamente la ley faculta para ello”, como se puede ver en el artículo que se cita a continuación. Lo que estaría dado para los casos que trae el proyecto de ley en cuestión.

**“Artículo 29 Ley 1826 de 2017 551 Ley 906 de 2004 “Artículo 551. Titulares de la acción penal privada. Podrán solicitar la conversión de**

**la acción pública en acción privada** las mismas personas que en los términos del artículo 71 de este código se entienden como querellantes legítimos y las **demás autoridades que expresamente la ley faculta para ello.”**

Por otro lado, la Ley 1826 estableció en el parágrafo de su artículo 32 que la Fiscalía debía expedir una normatividad respecto de la conversión y reversión de la acción penal. Por lo cual, la Fiscalía expidió la Resolución número 2417 de 2017, “*por medio de la cual se establece el procedimiento interno para garantizar un control de la conversión y reversión de la acción penal*”.

Finalmente, cabe resaltar que la Comisión Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario emitió concepto del mencionado proyecto de ley el 26 de abril. El dicho concepto la Comisión estableció que:

“El proceso de mediación de los entes territoriales contribuirá efectivamente con la descongestión de los despachos fiscales y descansará el proceso de investigación del sistema punitivo (...) En esta oportunidad, si bien se partirá de la desmonopolización de la acción penal del ente acusador constitucional, la acción penal seguirá en cabeza del Estado en cabeza de las alcaldías como autoridad territorial.

Así mismo, se regula la posibilidad de que asuman el ejercicio de la acción frente a conductas que han lesionado algunos bienes jurídicos, se fijan mecanismos de apoyo que buscan protegerlas y asegurar el óptimo desarrollo de la investigación y la acusación a su cargo; y, si bien entregan a la víctima la función de acusación para ciertos delitos, sería lo más correcto no concederle funciones jurisdiccionales ni modificar la potestad punitiva que está en cabeza del Estado”.

Del mismo modo, la Comisión recordó que figuras muy similares ya se están usando con éxito en Latinoamérica en países como Perú, Venezuela, Guatemala, Argentina.

Con toda la argumentación anterior, es claro que hay sustentos normativos de todo tipo para que exista la figura del acusador privado y público en el proyecto de ley. No obstante, dada la relevancia del tema, se sugiere que la figura del acusador público quede solo en los entes territoriales, es decir, en las alcaldías, siguiendo los parámetros que dejó la Comisión Distrital de Política Criminal en su concepto. De la misma manera, se consideró pertinente que -dada la delicadeza del tema- se retire la opción de que contratistas del Estado ejerzan estas funciones; por lo cual, se preferirá que solo se haga a través de servidores públicos.

**7. Sentencia C-879 de 2008 (Ley de Pequeñas Causas), permite crear este régimen especial**

En este apartado se argumenta que la Corte Constitucional dejó abierta la puerta a la creación de un régimen especial como el que propone el proyecto de ley en la Sentencia C-879 de 2008.

La Corte Constitucional ha declarado la inexecutable de sistemas normativos completos, a pesar de que solo se hayan demandado algunas de sus disposiciones, cuando existe una relación inescindible entre la norma inconstitucional y el resto de las disposiciones que hacen parte de ese sistema y cuando la inconstitucionalidad recae sobre un eje esencial que es un pilar del sistema creado por el legislador.

Para el caso de la Sentencia C-879 de 2008 que analizó la Ley de Pequeñas Causas, se estableció que es viable que el legislador pueda establecer un tratamiento específico de conductas que considere como pequeñas causas. Sin embargo, en el análisis de la Corte, dicha inconstitucionalidad total deja abierto el campo para que sea el legislador el que diseñe el nuevo sistema de pequeñas causas.

La Constitución permite que el legislador establezca un régimen especial para las “pequeñas causas”, inclusive dicho régimen puede comprender múltiples ramas del derecho y obedecen a procedimientos ágiles, expeditos y menos formales a cargo de distintos jueces a los que tradicionalmente integran cada jurisdicción especializada.

No obstante, si el legislador mantiene el carácter penal o delictual de ciertas conductas -desde el punto de vista material-, no podrá excluir de su investigación a la Fiscalía General de la Nación, como sucedió en la mencionada ley. Razón por la cual se declaró inexecutable.

Lo anterior, ya que, excluyó a la Fiscalía General de la Nación de la competencia para la investigación de los hechos, que conforme lo establece de manera clara y expresa el inciso primero del artículo 250 de la Constitución Política, la Fiscalía General no puede renunciar a ejercer la acción penal ni dejar de realizar la investigación penal frente a aquellos hechos que revistan las características de un delito, sin perjuicio de la institución de la querrela, asignándole las funciones de investigación e indagación a la Policía Nacional frente a las contravenciones penales, que siguen revistiendo las características de un delito, lo que contraría el artículo 250 Superior.

Es por ello que, la decisión de inconstitucionalidad de la figura de investigación e indagación a cargo de la Policía Nacional cobija no solo las disposiciones que explícitamente regulan la materia, sino que se proyecta a la totalidad de la ley, por lo que no es posible que el sistema de pequeñas causas penales subsista sin un órgano competente para realizar la investigación e indagación.

En conclusión, la declaratoria de inexecutable de las normas que asignaron la competencia de investigación e indagación a la Policía Nacional, conduce necesariamente a la declaratoria de inexecutable de la **totalidad de la Ley 1153 de 2007**.

En la sentencia, hay un aparte titulado: **Inconstitucionalidad del régimen de investigación de las “pequeñas causas en materia penal” y por consecuencia del sistema establecido en la Ley**

**1153 de 2007**. Este se refiere a que, **las pequeñas causas penales se inscriben en el ámbito penal**. De la anterior descripción es posible concluir que la Ley 1153 de 2007 mantiene el tratamiento de las pequeñas causas en el ámbito penal.

Desde la formulación del título de la ley “*Por medio de la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal*” y del análisis de las diferentes materias y procedimiento regulado en la Ley 1153 de 2007, se constata que toda la ley se ubica en la esfera penal. Por ejemplo:

- En dicha ley, se define la conducta contravencional como una conducta típica, antijurídica y culpable, frente a la cual se aplican “*las causales de ausencia de responsabilidad previstas en el artículo 32 del Código Penal*”.
- Al señalar las consecuencias jurídicas de la conducta contravencional, la Ley 1153 de 2007 establece la posibilidad de sancionar estas conductas con una pena privativa de la libertad.
- En su aplicación, la Ley 1153 de 2007 integra de manera armónica “*los principios rectores y las normas del Código Penal y de la Ley 906 de 2004*”, entre otros aspectos.

En conclusión y analizando la ley, si bien las pequeñas causas son llamadas formalmente contravenciones penales, desde el punto de vista material, continúan teniendo todos los elementos de un delito, desde su descripción típica, pasando por el régimen de responsabilidad, hasta llegar a la pena misma, que puede ser privativa de la libertad.

Es así que solo el nombre, no la sustancia, permitiría diferenciar las “pequeñas causas penales” de los delitos. Es cierto que el legislador estimó que dichas pequeñas causas tenían menor grado de lesividad, pero esa apreciación no se tradujo en su despenalización ni en su sometimiento a un régimen distinto al delictual en cuanto a su descripción, responsabilidad y pena.

Por lo tanto, establece puntualmente la sentencia que, mientras **una conducta sea materialmente delictual, el legislador debe respetar las competencias de la Fiscalía General de la Nación**. Como sí lo hace el proyecto de ley que se presenta en su artículo 18.

A pesar de que las conductas definidas como pequeñas causas fueron objeto de materia penal y tratadas como delitos, y que su sanción puede dar lugar a la privación de la libertad, la Ley 1153 de 2007 excluyó a la Fiscalía General de la Nación de la competencia para “*la investigación de los hechos*”.

Es por ello que, la Fiscalía General no puede renunciar a ejercer la acción penal ni dejar de realizar la investigación penal frente a aquellos hechos que revistan las características de un delito, sin perjuicio de la institución de la querrela.

Aun cuando las funciones de indagación e investigación de la Policía Nacional se encuentran reguladas solo en los artículos 36, 42 y 46 de la Ley 1153 de 2007, la declaratoria de inexecutable de esta asignación de funciones afecta uno de los ejes centrales del proceso penal, pues se deja a los procesos de pequeñas causas sin un órgano competente para la realización de esta función crucial, dado que la Fiscalía General de la Nación fue excluida de este tipo de procesos.

#### **FRENTE AL PROYECTO DE LEY DE RÉGIMEN PENAL ALTERNATIVO**

Si bien, el proyecto de ley objeto del asunto crea un régimen penal alternativo frente a una lista de conductas que actualmente se consideran como delitos, lo que se busca es que dichas conductas pasen a ser contravenciones penales, teniendo en cuenta que, la persona que incurra en las mismas, no se aisle ni segregue, sino que pueda resarcir el daño causado y se le brinden herramientas que permitan asumir su responsabilidad y así reintegrarse al tejido social.

Además, la sentencia señala que es viable que el legislador pueda crear regímenes contravencionales sin perjuicio y sin desconocer las facultades o funciones que tiene la Fiscalía General de la Nación desde el orden constitucional (artículo 250).

Además, si bien es un procedimiento similar al que se implementó en su momento a través de la Ley de Pequeñas Causas (Ley 1153 de 2007)<sup>17</sup> y que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-879 de 2008, en este proyecto de ley no se está excluyendo la función primordial del fiscal como encargado de la investigación de la acción penal, como sucedió en la ley ídem, siendo motivo de su inconstitucionalidad.

Aunado a lo anterior, el proyecto de ley objeto de estudio establece que aquellos delitos menores que pasen a ser contravencionales deben tener un sometimiento o régimen distinto delictual en cuanto a su descripción, responsabilidad y pena que trae actualmente el Código Penal.

Por lo tanto, no se estaría en contravía sobre lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia arriba mencionada, dado que su procedimiento debe llevarse a cabo a través de tres *strikes*, uno, sobre aplicar los principios de justicia restaurativa y transformadora sin una pena privativa de la libertad; el segundo, con una privación transformadora de la libertad, con el objeto de que pueda acceder incluso a programas sociales y, por último, si la persona no cumple con los objetivos de las primeras dos oportunidades o etapas, se tendría que trasladar el trámite al proceso ordinario. Razón por la cual, no se están derogando los delitos, sino que se están sometiendo a un régimen gradual y progresivo que depende de la voluntad del contraventor.

#### **8. Creación y financiación de los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana**

El modelo de tres *strikes* que propone el proyecto de ley implica que, en ciertas circunstancias sea necesaria la restricción efectiva de la libertad. No obstante, dado el giro a la política criminal que propone el proyecto, el cual pone en el centro y, como principio, los enfoques de justicia restaurativa y transformadora, no tendría sentido seguir bajo los esquemas ordinarios de restricción de la libertad en cárceles y centros penitenciarios. Por lo cual, se propone la creación de los CENTROS DE RETENCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y LA SEGURIDAD CIUDADANA (Certs).

Se requiere determinar la instancia estatal que va a construir, adecuar y administrar estos centros, así como los recursos que van a servir para esto. En ese sentido, el proyecto de ley propuesto hace una clara distinción de las responsabilidades por parte de la nación y, de parte de los entes territoriales. Determina quién va a hacer la reglamentación y demás aspectos relevantes para poner en funcionamiento los Certs.

Se propone que esto se haga a través de la modificación del artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario, debido a que, por un lado, al ser centros de restricción efectiva de la libertad, deben hacer parte de este código. Y, por otro lado, el régimen de contravenciones que está establecido en el artículo 17 nunca fue puesto en práctica, pero dado que el proyecto de ley en cuestión crea un régimen de contravenciones penales, se sugiere, entonces, que se incluya en este estadio.

De la misma forma, se propone modificar algunos apartes del artículo 21 de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario, con el fin de que los casos de detención preventiva queden en cabeza de la Nación y no de los entes territoriales. Esto permitiría liberar los recursos que ya están destinados para la detención preventiva en la creación, adecuación, puesta en marcha y sostenimiento de los Certs, eje esencial del proyecto de ley. Lo que implicaría que no haya un impacto fiscal adicional en municipios y alcaldías.

Esto, adicionalmente, soluciona un vacío jurídico respecto de la competencia de los entes territoriales en cuando a las y los sindicatos. Dado que, el Código Penitenciario y Carcelario fue modificado en el año 2014 por la Ley 1709. En dicha modificación, se dijo que la detención preventiva iba a estar a cargo de las entidades territoriales, modificando su responsabilidad. A pesar de esto, no ha habido claridad en cuanto a qué le compete a departamentos, municipios, áreas metropolitanas y distritos especiales; y tampoco hay un presupuesto claro para que los entes territoriales ejerzan esa función.

Sumado a esto, se estableció la emisión de un documento CONPES, el cual no se expidió. Además,

<sup>17</sup> <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26014&dt=S>.

esa referencia ya fue derogada en el 2015, por lo cual tampoco hay sustento normativo para la emisión de dicho CONPES y sigue existiendo un vacío respecto a cómo se van a distribuir la administración de la privación de la libertad entre nación y entes territoriales. El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno anterior planteó algunas opciones de convenios, pero va a quedar sin aplicabilidad.

Así las cosas, el proyecto de ley solucionaría este vacío jurídico y permitiría, además, contar con un presupuesto para la implementación de los Certs que no genere mayor carga en municipios y entes territoriales.

### III. CONCEPTOS RECIBIDOS AL PROYECTO DE LEY

#### Observaciones por parte de la Alcaldía de Medellín frente al proyecto de ley objeto de análisis (emitido el 15 de noviembre de 2022)

##### Enlace de consulta:

<https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/202212/OBSERVACIONES%20PL.%20108%20DE%202022%20CAMARA.pdf>.

A través de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Medellín se emitió un oficio con algunas observaciones frente al proyecto de ley del asunto, realizando un cuadro explicativo con el texto de la iniciativa y sus respectivas sugerencias, concluyendo en su momento que no se consideraba viable promover un proceso especial y diferencial para una serie de delitos; cabe anotar que, no se han adoptado todas las medidas por parte del Estado y la administración de justicia para generar mayor efectividad en el sistema, además de las múltiples quejas por los términos que pueden llevar a invertir la carga de la prueba.

#### Concepto del Consejo Superior de Política Criminal (expedido el 26 de abril de 2022)

##### Enlace de consulta:

<https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2023-04/MJD-OF123-0010817.pdf>. (Referencia Concepto: 14.2022)

Básicamente, el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal mediante sesión extraordinaria del 31 de mayo de 2022, procedió a analizar y discutir la versión en su momento del proyecto de ley del asunto, expidiéndose concepto favorable, sin perjuicio de algunas recomendaciones. Sin embargo, el análisis se realiza de la siguiente manera:

- Objeto del proyecto: propone la creación de un sistema diferencial para aquellas conductas que afectan la seguridad ciudadana, sin embargo, que, en la práctica, dada su cuantía, no están siendo judicializados. En ese sentido, se procede a convertir una serie de delitos en contravenciones penales, se regula el procedimiento expedito para su juzgamiento y se establecen las medidas y sanciones que proceden en el caso de que

una persona sea juzgada por alguna de las conductas.

- Contenido del proyecto de ley: contiene 27 artículos en su totalidad, incluyendo la vigencia.
- Observaciones de carácter político criminal al proyecto de ley del asunto: El proyecto de ley, dada la coyuntura nacional frente a la política criminal crea un nuevo procedimiento expedito con unas nuevas consecuencias jurídicas para su comisión y una nueva categoría de jueces dedicados al juzgamiento sobre este tipo de comportamientos.

En ese sentido, se garantiza que estas conductas sean efectivamente juzgadas, destinando incluso un tipo de funcionarios judiciales exclusivamente para su conocimiento.

También, se establece una serie de medidas y penas alternativas para dichas conductas, impactando las verdaderas causas, propendiendo por la resocialización de los autores, sin abusar de la privación de la libertad, aportándole a la persona educación, trabajo, entre otros, situación que la privación de la libertad no logra.

- Genera un impacto positivo en el hacinamiento carcelario: se considera que la fórmula del proyecto tiene la potencialidad de reducir el hacinamiento carcelario y es una política estatal que cumple con el mandato emanado de la Corte Constitucional.
- El proyecto de ley es acorde con el Plan Nacional de Política Criminal: al establecer consecuencias jurídicas alternativas a la comisión de conductas punibles y fortalecer mecanismos de justicia restaurativa, se encuentra en línea con lo planteado en la prioridad 4 del PNPC.
- Fortalecerá el uso de la justicia restaurativa, permitiendo la gestión de los conflictos de naturaleza penal, logrando el restablecimiento del tejido social dañado con la conducta.

Así mismo, se realizan unas recomendaciones puntuales sobre el proyecto de ley, así:

- Realiza observaciones en el sentido de regular nuevamente las contravenciones penales, no se considera recomendable en torno a como lo establece el proyecto de ley.
- No se considera viable que los acusadores privados puedan ejercer funciones de conciliadores o mediadores, en tanto que sus funciones parten del principio de neutralidad y calificación.
- Se realizan consideraciones en torno al proyecto, entre las cuales, se pueden evidenciar, frente al procedimiento el término de 2 meses para adelantar la investigación por parte de la Fiscalía, siendo muy corto, entre otros como, término para ejecutar la investigación por parte de la defensa,

traslado de escrito de acusación y etapa de audiencia preparatoria.

- Adicional a ello, en la audiencia preparatoria no se refiere a las estipulaciones probatorias que son un procedimiento fundamental para depurar el debate. 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.
- La necesidad de ajustar ciertos apartes con el fin de evitar cuestionamientos de carácter constitucional, como, participación obligatoria en programas de tratamiento y rehabilitación.
- El principio de la permanencia de la prueba es constitucionalmente incompatible con el procedimiento penal acusatorio.
- Se presentan algunos errores de numeración.
- Se recomienda determinar el mecanismo de dosificación de las medidas de contenido transformador.
- Establecer procedimientos en casos de flagrancia.
- Ajustar el lenguaje respecto del procesado.

### **Concepto de la Comisión Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario (emitido el 26 de abril de 2023)**

#### **Enlace de consulta:**

<https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2023-05/CONCEPTO%20APROBADO%20POL%C3%8DTICA%20CRIMINAL%20260423.pdf>

En efecto, la Comisión Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario, en el marco de sus facultades legales, expide este concepto el cual fue proyectado al interior del organismo y analizado por sus integrantes, los cuales hacen parte de diferentes sectores, entre ellos, usuarios de la justicia penal, académicos, institucionalidad, sociedad civil, entre otros.

Básicamente, se emite concepto favorable, resaltando la necesidad de proponer un giro en la política criminal y penitenciaria del Estado, que se encuentre en línea con los pilares constitucionales y jurisprudenciales sobre justicia restaurativa y transformadora en la administración de justicia sobre “delitos menores”, con un enfoque de mayor judicialización de dichas conductas por su proceso ágil y expedito en aras de reducir la impunidad.

Y se analizó otro componente relevante y transversal del proyecto, el cual son las medidas transformadoras orientadas por la justicia restaurativa, buscando abordar las condiciones que hayan influenciado la comisión de la conducta, velando por una prevención del delito y de la reincidencia.

Otro enfoque importante que va de la mano con lo anteriormente señalado, es el desarrollo principal de programas sociales, que le permitan al presunto contraventor autoanalizar su conducta y propender

por la reparación del daño al que haya lugar y capacitarse si es necesario para reincorporarse al tejido social. Lo anterior, ayudaría a mitigar la fuerte crisis carcelaria que se ha presentado por años en el país y que, en varias ocasiones, la Corte Constitucional ha manifestado que dicha contingencia ha generado una gran violación de derechos humanos.

En síntesis, el proyecto de ley escoge conductas que llamamos delitos menores, que, en la actualidad, poseen un alto índice de impunidad, donde se propone verlos como contravenciones.

Estas contravenciones serán tratadas a partir de un sistema de tres *strikes*, que, en primer lugar, se busque una solución restaurativa, luego el acceso a mecanismos restauradores y transformadores y finalmente, aplicación de medidas de restricción de libertad en unos centros especiales que se crearían con la ley, denominados Certs.

Otro ítem que se destaca de la iniciativa y que se había mencionado, es el establecimiento de un procedimiento ágil y expedito con finalidad de descongestionar el sistema judicial colombiano, aportando a un servicio más eficiente de justicia. En esa órbita, permitir que los entes territoriales ejerzan el rol de ente acusador aporta a dicha descongestión, de forma particular, a la Fiscalía, estando en línea con algunos modelos procesales que se han implementado en otros países y que han tenido éxito.

Aunado a ello, el proyecto de ley aborda todas las fases de la política criminal y penitenciaria, estando en concordancia con el principio de integralidad, brindando una mayor cobertura y permitiendo tener alcance en los diferentes escenarios de la política criminal.

Cabe destacar que, se realizan algunas recomendaciones en torno a complementar e incorporar algunos enfoques de la justicia restaurativa y transformadora más clara en lo que tiene que ver con dicha justicia, como principio del régimen. También, se sugiere que se garanticen todas las medidas para aquellas personas que se encuentren inmersas en el procedimiento, puedan acceder adecuadamente a las capacitaciones, sensibilizaciones y formación adecuada, teniendo en cuenta que se busca incentivar un giro en la política criminal y penitenciaria y abordar de forma innovadora la justicia en el país.

Se destaca la necesidad de encontrar soluciones no restrictivas de la libertad, cuando el presunto contraventor busque por sus propios medios y tenga la intención de reparar el daño.

Además, se sugieren medidas especiales frente a la multa y la publicación del registro de antecedentes para quienes cumplen cabalmente con lo designado por la ley y las autoridades judiciales.

En ese orden de ideas, en el concepto se abordó ítems como:

- Modificaciones del proyecto de ley respecto a la primera versión radicada.

- Análisis en materia de justicia restaurativa y transformadora.
- El proyecto no trae más impunidad, trae más control social y seguimiento a las conductas delictivas establecidas como delitos menores.
- Se abarcan diferentes fases de la política criminal a través del proyecto de ley, siendo más integral.
- Incorpora un procedimiento específico que ayuda a resolver los casos de forma rápida.
- Contiene un enfoque de género.
- Se realiza el análisis de las entidades territoriales como ente acusador.
- Inclusión de Certs en el Código Penitenciario y Carcelario.
- Inaplicación de medidas de aseguramiento de detención preventiva para los delitos susceptibles de tratamiento penal alternativo que trae el proyecto.
- Ajuste al internamiento en los Certs respecto de la solución restaurativa.
- Suspensión de la multa y antecedentes cuando se aplique el tratamiento penal alternativo.
- Comentarios generales que hicieron los diferentes integrantes de la Comisión Distrital de Política Criminal en sesión del 26 de abril de 2023.

En conclusión, es un proyecto de ley viable y necesario, ya que trae un paquete de medidas transformadoras desde la política social, en aras de tratar las conflictividades, reduciendo el hacinamiento carcelario, implementando los Certs como centros con una órbita diferentes al de las cárceles y así, logrando agilizar los sistemas de justicia.

**IV. CONFLICTO DE INTERESES**

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo

3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286.

Estos serán criterios guía para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista”.

Así las cosas, no se evidencia que los Congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que esta iniciativa legislativa busca hacer modificaciones de orden general sin particularizar posibles situaciones en las que un Congresista pudiera suponerse inmerso en un conflicto de intereses.

**V. IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley no ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales. Por lo anterior, la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

A continuación se exponen los cambios en cada uno de los artículos aprobados en la ponencia para primer debate y que tendrán cambio respecto del texto propuesto para segundo debate, en los demás artículos se mantiene la redacción aprobada por la Comisión en primer debate.

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Observaciones
<p><b>Artículo 5º. Necesidad y justicia restaurativa.</b> En la aplicación de la presente ley se preferirán los mecanismos restaurativos y transformadores, en este sentido los procedimientos para la imposición de medidas contravencionales deberán procurar que en todo proceso la víctima y el posible contraventor puedan participar activamente en una resolución restaurativa del conflicto.</p> <p>Una solución restaurativa deberá contener como mínimo actuaciones de acuerdo con las cuales el posible contraventor acepte su responsabilidad en la conducta, repare integralmente 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.</p>	<p><b>Artículo 5º. Necesidad y justicia restaurativa.</b> En la aplicación de la presente ley se preferirán los mecanismos restaurativos y transformadores, en este sentido los procedimientos para la imposición de medidas contravencionales deberán procurar que en todo proceso la víctima y el posible contraventor puedan participar activamente en una resolución restaurativa del conflicto.</p> <p>Una solución restaurativa deberá contener como mínimo actuaciones de acuerdo con las cuales el posible contraventor acepte su responsabilidad en la conducta, repare integralmente 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.</p>	<p>La presente modificación pretende conciliar la fórmula presentada en el proyecto de ley y la que fue finalmente aprobada en primer debate; con el fin de garantizar, por un lado, los derechos a la reparación integral y participación material de la víctima; y, por otro, también permitir que por una única vez el presunto contraventor, que demuestre su compromiso real con la justicia restaurativa, pueda, aun sin la total aquiescencia de la víctima, someterse a mecanismos transformadores de justicia no privativos de la libertad.</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento del contenido sustancial del principio de necesidad penal y acorde con lo sugerido por la Comisión Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario de Bogotá, en el concepto rendido al presente proyecto.</p>



Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Observaciones
<p>Para lo cual siempre se requerirá el consentimiento de la víctima.</p> <p>La justicia restaurativa también debe propender por la integración del infractor y la prohibición de deshumanización, por lo que en esta alternativa debe garantizársele, al igual que a la víctima, ser amparados por sus redes de apoyo.</p> <p>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, según proceda en cada caso.</p>	<p>Para lo cual <del>siempre</del> se requerirá el consentimiento de la víctima.</p> <p>La justicia restaurativa también debe propender por la integración del infractor y la prohibición de deshumanización, por lo que en esta alternativa debe garantizársele, al igual que a la víctima, ser amparados por sus redes de apoyo.</p> <p>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, según proceda en cada caso.</p> <p><b><u>Parágrafo. En todo caso, cuando no se logre una solución restaurativa, pero se pueda evidenciar que el presunto contraventor ha reconocido su responsabilidad y ha realizado acciones tendientes a reparar integralmente a la víctima, la autoridad judicial por una única vez acudirá solamente a medidas de carácter transformador no privativas de la libertad.</u></b></p>	
<p><b>Artículo 6°. Suspensión provisional a prueba.</b> Cuando se haya logrado una solución restaurativa el infractor quedará sometido a suspensión provisional a prueba por el término de dos (2) a cinco (5) años. En caso de que el contraventor reincida durante este término en alguna de las contravenciones previstas en esta ley deberá aplicarse el régimen penal ordinario.</p>	<p><b>Artículo 6°. Suspensión provisional a prueba.</b> Cuando se haya logrado una solución restaurativa el infractor quedará sometido a suspensión provisional a prueba por el término de dos (2) a cinco (5) años. <b><u>En caso de que el contraventor reincida durante este término en alguna de las contravenciones previstas en esta ley solo podrá imponerse para la nueva conducta la privación transformadora y efectiva de la libertad correspondiente.</u></b></p> <p><b><u>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. En los casos en los cuales el contraventor incumpla de forma grave las medidas de contenido transformador no privativas de la libertad que le hayan sido impuestas, el juez que conoció del caso, previo proceso sumario para verificar el incumplimiento de las medidas, impartirá orden de privación transformadora y efectiva de la libertad hasta por el término de tres (3) meses.</u></b></p>	<p>La modificación del artículo sexto resulta fundamental para volver al espíritu original del proyecto que garantiza un ejercicio racional y escalonado del ejercicio del <i>ius puniendi</i>.</p> <p>Esto en el sentido de permitir la política denominada de “Tres <i>Strikes</i>”, a fin de ir aumentando la intensidad de ejercicio sancionatorio, en forma gradual y progresiva; especialmente para intervenir en el escalamiento criminal y dar oportunidades de transformación al infractor que permitan evitar su ingreso al sistema penal ordinario.</p>
<p><b>Artículo 7°. Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana.</b> Autorícese al Gobierno nacional para que cree 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 Go-</p>	<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b><u>Artículo 17. Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (Certs).</u></b></p> <p><b><u>Autorícese al Gobierno nacional para que cree Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad</u></b></p>	<p>Se establecen las competencias respecto de los Certs. La financiación queda principalmente a cargo de la nación en cuanto a su creación y adaptación. Los entes territoriales pueden aportar voluntariamente.</p> <p>Se considera necesario e importante establecer como incentivo para la creación de esquemas asociativos territoriales, que</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Observaciones
<p>bierno nacional. El 20% restante será cofinanciado por los departamentos, municipios y distritos que se encuentren comprendidos en la respectiva circunscripción regional.</p> <p>Los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana serán establecidos en los lugares que determine el Gobierno nacional, garantizando que en su ubicación geográfica los mismos atiendan las necesidades de las diferentes regiones del país. En estos centros se cumplirá la privación transformadora y efectiva de la libertad y se deberán garantizar que en ellos se puedan realizar medidas de contenido transformador.</p>	<p><b><u>Ciudadana (Certs) que estarán financiados como mínimo en un 80% de su construcción, adecuación, dotación y operación por parte del Gobierno nacional.</u></b></p> <p><b><u>Se autoriza a los departamentos, municipios y distritos que se encuentren comprendidos en la respectiva circunscripción regional a cofinanciar el 20% de estos Centros si aceptan la propuesta de construcción del Gobierno nacional en sus respectivos territorios.</u></b></p> <p><b><u>El Gobierno nacional podrá financiar hasta el 90% de los Certs cuando beneficien a municipios que formen parte de un mismo esquema asociativo y formulen la solicitud de construcción a través del esquema asociativo.</u></b></p> <p><b><u>Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas, distritos y al Distrito Capital de Bogotá, la dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana para la retención de las personas condenadas por contravenciones penales que impliquen privación transformadora y efectiva de la libertad, por orden de autoridad competente.</u></b></p> <p><b><u>Competerá a los departamentos, municipios áreas metropolitanas y distritos financiar la dotación, el mantenimiento y operación de estos centros.</u></b></p> <p><b><u>La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana.</u></b></p> <p><b><u>En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de los Certs, como pagos de empleados, raciones de contraventores, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos, programas de instrucción en artes, oficios o educación formal, acciones de trabajo social, programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones y demás servicios.</u></b></p> <p><b><u>Los gobernadores y alcaldes respectivamente se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.</u></b></p> <p><b><u>Los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana serán establecidos en los lugares que determine el Gobierno nacional, garantizando que en su ubi-</u></b></p>	<p>el porcentaje de cofinanciación de la Nación sea mayor cuando un esquema asociativo de municipios, distritos o departamentos presente voluntariamente al Gobierno nacional la propuesta de cofinanciación y co-operación de un Cert.</p> <p>Por otro lado, la administración de los Certs se deja a entes territoriales, con base en la modificación que propone la ley al artículo 21 del Código Penitenciario. Bajo el cual, los entes territoriales ya no tendrían a su cargo las personas privadas de libertad que son sindicadas. Estos recursos se usarían para la administración de los Certs.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Observaciones
<p><b>Parágrafo 1°.</b> 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).</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Corresponde a los entes territoriales contribuir en la oferta institucional de programas con contenido transformador que se puedan realizar en los Certs.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, en concurso con las Gobernaciones y el Distrito Capital de Bogotá, dentro de los 3 meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, acordarán cuáles serán las circunscripciones regionales en las cuales se podrá dividir el país para el establecimiento de los Certs, los cuales no tendrá que seguir el esquema de los actuales departamentos.</p>	<p><u>cación geográfica los mismos atiendan las necesidades de las diferentes regiones del país.</u></p> <p><u>En estos Centros se cumplirá la privación transformadora y efectiva de la libertad y se deberán garantizar que en ellos se puedan realizar medidas de contenido transformador.</u></p> <p><u>Parágrafo 1°.</u> <u>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).</u></p> <p><u>Parágrafo 2°.</u> <u>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.</u></p> <p><u>Parágrafo 3°.</u> <u>Corresponde a los entes territoriales contribuir en la oferta institucional de programas con contenido transformador que se puedan realizar en los Certs.</u></p> <p><u>Parágrafo 4°.</u> <u>El Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, en concurso con las Gobernaciones y el Distrito Capital de Bogotá, dentro de los 3 meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, acordarán cuáles serán las circunscripciones regionales en las cuales se podrá dividir el país para el establecimiento de los Certs, los cuales no tendrá que seguir el esquema de los actuales departamentos.</u></p>	
<p><b>Artículo 8°.</b> <i>Medidas de contenido transformador.</i> 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:</p> <p>A) Participación en programas de instrucción en artes, oficios o educación formal.</p> <p>B) Participación obligatoria en programas de contenido social reparador.</p> <p>C) Participación en programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones.</p> <p>D) Trabajo social no remunerado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Corresponde a la autoridad que deba imponer la medida de contenido transformador determinar, de</p>	<p><b>Artículo 8°.</b> <i>Medidas de contenido transformador.</i> 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:</p> <p>A) Participación <u>y culminación exitosa</u> en programas de instrucción en artes, oficios o educación formal <u>que se establezcan en la condena.</u></p> <p>B) Participación <u>y culminación exitosa</u> en programas de contenido social reparador <u>que se establezcan en la condena.</u></p> <p>C) Participación en programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones.</p> <p>D) Participación <u>y culminación exitosa</u> en proyectos de trabajo social no remunerado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Corresponde a la autoridad que deba imponer la medida de contenido transformador determinar, de</p>	<p>Se hace un ajuste para precisar que el Gobierno no desarrolla la consecuencia jurídica establecida para las medidas de contenido transformador, puesto que esto es un tema de reserva de ley que este artículo está determinando; por lo que, se aclara que la competencia del Gobierno nacional está circunscrita a desarrollar los programas sociales, que son propios de la función ejecutiva del poder público, para que permitan cumplir los cometidos establecidos por el legislador en este proyecto. Además, de permitir que, en reconocimiento al contexto de cada región, los entes territoriales puedan formular otros programas sociales que garanticen la finalidad de justicia transformadora, restaurativa y resocialización real de los contraventores.</p> <p>Además, se aclara que las medidas de contenido transformador de que trata esta ley también deberán realizarse dentro de los Certs para garantizar la finalidad del proyecto.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Observaciones
<p>acuerdo con la gravedad e impacto de la conducta contravencional, la idoneidad de la medida o medidas de contenido transformador a imponer.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Las medidas de contenido transformador podrán ser concurrentes entre ellas.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> 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.</p>	<p>acuerdo con la gravedad e impacto de la conducta contravencional, la idoneidad de la medida o medidas de contenido transformador a imponer.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Las medidas de contenido transformador podrán ser concurrentes entre ellas <b><u>y deberán ser cumplidas voluntariamente y completamente para efectos de obtención de la libertad. Estas medidas también deberán ser realizadas en los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (Certs).</u></b></p> <p><b>Parágrafo 3º. El Gobierno nacional dispondrá del pago retroactivo de una suma equivalente a tres salarios mínimos mensuales a aquellas personas que inicien y culminen con éxito al interior del Cert un programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones y salud mental, los cuales les serán entregados por el Director del Cert al momento de recobrar su libertad.</b></p> <p><b>Parágrafo 4º.</b> 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 <b><u>los programas que desarrollen</u></b> las medidas de contenido transformador no privativas de la libertad señaladas en los literales A, B, C y D del presente artículo.</p> <p><b><u>Las autoridades territoriales que tengan a cargo el funcionamiento de los Certs también podrán implementar programas que permitan desarrollar medidas de contenido transformador, en el marco de lo establecido por el Gobierno nacional.</u></b></p>	<p>Colombia ratificó la Convención fundamental de la OIT de eliminación del trabajo forzado, dicha Convención establece la prohibición de imponer trabajos forzados en los centros de reclusión.</p> <p>Por esta razón la redacción de la norma no puede asociarse de ninguna manera con trabajo forzado porque generaría un incumplimiento de una de las Convenciones Fundamentales del Derecho Laboral internacional.</p> <p>Así las cosas, se redactó de forma tal que sea inequívoco el sentido de la norma y es que voluntariamente la persona que comete la contravención acepta cumplir las medidas transformadoras señaladas en su condena a fin de obtener un tratamiento alternativo y de acceder a la libertad una vez cumplidas totalmente y con éxito.</p> <p>Se considera importante otorgar un incentivo económico para fomentar la rehabilitación durante el internamiento en el Cert de personas con adicciones, estableciendo que reciban un reconocimiento económico al momento de recobrar su libertad.</p>
<p><b>Artículo 11. Participación en programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones.</b> La participación 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 en programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones podrá imponerse con la autorización del contraventor y siempre que se encuentre demostrados que este padece de adicción de drogas estupefacientes o sicotrópicas.</p> <p>La participación voluntaria del contraventor en el programa de que trata este artículo será considerada por la autoridad judicial para otorgar una circunstancia de menor punibilidad al momento de aplicar la docimetría contravencional.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social reglamentar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expedición de la presente</p>	<p><b>Artículo 11. Participación en programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones.</b> La participación 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 en programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones podrá imponerse con la autorización del contraventor y siempre que se encuentre demostrados que este padece de adicción de drogas estupefacientes o sicotrópicas.</p> <p>La participación voluntaria del contraventor en el programa de que trata este artículo será considerada por la autoridad judicial para otorgar una circunstancia de menor punibilidad al momento de aplicar <b><u>la dosimetría contravencional.</u></b></p> <p><b>Parágrafo.</b> Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social reglamentar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expedición de la presente</p>	<p>Se realiza un leve ajuste ortográfico.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Observaciones
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.	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.	
<p><b>Artículo 18. Titularidad del ejercicio de la acción penal.</b> De acuerdo con lo establecido en el párrafo 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Fiscalía General de la Nación.</li> <li>2. El acusador público: Que podrá ser un servidor público o un contratista adscrito a la respectiva alcaldía municipal o distrital.</li> <li>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 ente territorial.</li> </ol>	<p><b>Artículo 18. Titularidad del ejercicio de la acción penal.</b> De acuerdo con lo establecido en el párrafo 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Fiscalía General de la Nación.</li> <li>2. El acusador público: Que podrá ser un servidor público o un <del>contratista</del> adscrito a la respectiva alcaldía municipal o distrital.</li> <li>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 ente territorial.</li> </ol>	Se elimina la posibilidad de que contratistas ejerzan como acusadores públicos, para que solo sean servidores públicos quienes puedan llevar a cabo esta función.
<p><b>Artículo 24. Del arresto preventivo transformador.</b> El arresto preventivo solo se podrá imponer frente a las contravenciones de lesiones personales, hurto o estafa establecidas en el artículo 4º de la presente ley y procederá en los casos en los cuales el presunto contraventor haya sido objeto de captura o se le haya formulado imputación por conducta constitutiva de delito o contravención dentro de término de los dos (2) años anteriores a la posible comisión de la nueva conducta contravencional. Esto siempre y cuando en dicho proceso no se haya decretado la preclusión o absolución.</p> <p>También procederá el arresto preventivo transformador en los casos en los cuales el presunto contraventor haya celebrado un acuerdo restaurativo previo en el marco de la presente ley y haya vuelto a reincidir en una posible conducta contravencional.</p> <p>Igualmente, se podrá decretar el arresto preventivo transformador cuando se presente peligro para la comunidad o para la víctima.</p> <p>El arresto preventivo transformador podrá ser solicitado por la víctima, por la Fiscalía o por quien haya solicitado el ejercicio de acusador privado o público,</p>	<p><b>Artículo 24. Del arresto preventivo transformador.</b> El arresto preventivo solo se podrá imponer frente a las contravenciones de lesiones personales, hurto o estafa establecidas en el artículo 4º de la presente ley y procederá en los casos en los cuales el presunto contraventor haya sido objeto de captura o se le haya formulado imputación por conducta constitutiva de delito o contravención dentro de término de los dos (2) años anteriores a la posible comisión de la nueva conducta contravencional. Esto siempre y cuando en dicho proceso no se haya decretado la preclusión o absolución.</p> <p>También procederá el arresto preventivo transformador en los casos en los cuales el presunto contraventor haya celebrado un acuerdo restaurativo previo en el marco de la presente ley y haya vuelto a reincidir en una posible conducta contravencional.</p> <p>Igualmente, se podrá decretar el arresto preventivo transformador cuando se presente peligro para la comunidad o para la víctima.</p> <p>El arresto preventivo transformador podrá ser solicitado por la víctima, por la Fiscalía o por quien haya solicitado el ejercicio de acusador privado o público,</p>	Leve ajuste ortográfico.

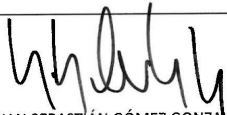
Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Observaciones
<p>aun cuando esta no se haya resuelto; ante el Juez Municipal de Conocimiento de Contravenciones quien deberá resolver sobre el mismo en la audiencia de legalización de captura o en los demás casos dentro de los cinco (5) días siguientes a su solicitud.</p> <p>El arresto preventivo se cumplirá en los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (Certs) y en ningún caso podrán tener una duración superior a seis (6) meses.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El arresto preventivo transformador no afectara las medidas de aseguramiento privativas de la libertad que se impongan por la comisión de delitos.</p>	<p>aun cuando esta no se haya resuelto; ante el Juez Municipal de Conocimiento de Contravenciones quien deberá resolver sobre el mismo en la audiencia de legalización de captura o en los demás casos dentro de los cinco (5) días siguientes a su solicitud.</p> <p>El arresto preventivo se cumplirá en los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (Certs) y en ningún caso podrán tener una duración superior a seis (6) meses.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El arresto preventivo transformador no <b>afectará</b> las medidas de aseguramiento privativas de la libertad que se impongan por la comisión de delitos.</p>	
<p>No existe, artículo nuevo.</p>	<p><b>Artículo 25. <u>Financiación de los Certs. Modifíquese el artículo 21 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:</u></b>  <b>Artículo 21. <u>Cárceles y pabellones de detención preventiva. Las cárceles y pabellones de detención preventiva son establecimientos con un régimen de reclusión cerrado. Estos establecimientos están dirigidos exclusivamente a la atención de personas en detención preventiva, los cuales están a cargo de la nación. Podrán existir pabellones para detención preventiva en un establecimiento penitenciario para condenados, cuando así lo ameriten razones de seguridad, siempre y cuando estos se encuentren separados adecuadamente de las demás secciones de dicho complejo y de las personas condenadas. La Nación, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura podrán realizar las gestiones pertinentes para la construcción conjunta de ciudadelas judiciales con un centro de detención preventiva anexos a sus instalaciones, así como articular todo lo necesario para la construcción y el mantenimiento de estos complejos judiciales. Las cárceles o pabellones de detención preventiva de propiedad de los entes territoriales podrán adaptarse progresivamente para el funcionamiento de los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana.</u></b></p>	<p>Se incluye este artículo con el objeto de armonizar la modificación incluida en el artículo 7° <i>ut supra</i> y además garantizar la financiación para el funcionamiento de los Certs creados en este proyecto.</p> <p>Para esto, se propone modificar algunos apartes del artículo 21 de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario, con el fin de que los casos de detención preventiva queden en cabeza de la Nación y no de los entes territoriales. Esto permitiría liberar los recursos que ya están destinados para la detención preventiva en la creación, adecuación, puesta en marcha y sostenimiento de los Certs, eje esencial del proyecto de ley.</p> <p>Lo anterior, adicionalmente, soluciona un vacío jurídico respecto de la competencia de los entes territoriales en cuanto a las y los sindicados. Dado que, el Código Penitenciario y Carcelario fue modificado en el año 2014 por la Ley 1709, donde se dijo que la detención preventiva iba a estar a cargo de las entidades territoriales, modificando su responsabilidad. A pesar de esto, no ha habido claridad en cuanto a qué le compete a departamentos, municipios, áreas metropolitanas y distritos especiales; no hay un presupuesto claro para que los entes territoriales ejerzan esa función; para esto, se estableció la emisión de un documento CONPES, el cual no se expidió. Además, esa referencia ya fue derogada en el 2015; finalmente, el PND del gobierno anterior planteó algunas opciones de convenios, pero va a quedar sin aplicabilidad.</p> <p>Así las cosas, la redacción propuesta solucionaría este vacío jurídico y permitiría, además, contar con un presupuesto para la implementación de los Certs.</p>
<p><b>Artículo 25. Vigencia.</b> La presente ley entrará en vigencia a partir del año siguiente a la fecha de su promulgación, salvo el artículo 7° de esta ley que entrará a regir desde la promulgación.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura adelantar las actividades administrativas necesarias</p>	<p><b>Artículo 26. Vigencia.</b> La presente ley entrará en vigencia a partir del año siguiente a la fecha de su promulgación, salvo el artículo 7° de esta ley que entrará a regir desde la promulgación.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura adelantar las actividades administrativas necesarias</p>	<p>Leve ajuste ortográfico y ajuste de numeración por inclusión de artículo.</p> <p>Adicionalmente, se elimina la referencia a la Ley 600 de 2000, para no traerla de nuevo a la vigencia. Por lo cual, la integración normativa se hace con la Ley 1826 de 2017. Asimismo, esto se hace con el fin de armonizar el texto con la</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Observaciones
<p>para crear y organizar los Jueces Penales Municipal con función concurrente o exclusiva de Conocimiento de Contravenciones de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Autorícese al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, adelante las gestiones necesarias para garantizar la creación, adecuación y puesta en funcionamiento de los Centro de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (Certs) dentro del término establecido en este artículo.</p> <p><b>Parágrafo 3º. Integración normativa.</b> En todo lo no regulado en la presente ley respecto a los aspectos sustanciales de las contravenciones se aplicará lo establecido en el Código Penal y en aquello no contemplado en materia procedimental se acudirá a lo señalado en la Ley 600 de 2000.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> El Gobierno nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho, presentarán al Congreso de la República un informe de resultados, pasados dos (2) años de la entrada en vigencia de la presente ley, relacionado con los índices de los delitos aquí mencionados para conocer si las medidas fueron efectivas o no.</p>	<p>para crear y organizar los Jueces Penales Municipal con función concurrente o exclusiva de Conocimiento de Contravenciones de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Autorícese al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de <b>Justicia</b> y del Derecho, adelante las gestiones necesarias para garantizar la creación, adecuación y puesta en funcionamiento de los <b>Centros</b> de Retención <b>para la</b> Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (Certs) dentro del término establecido en este artículo.</p> <p><b>Parágrafo 3º. Integración normativa.</b> En todo lo no regulado en la presente ley respecto a los aspectos sustanciales de las contravenciones se aplicará lo establecido en el Código Penal y en aquello no contemplado en materia procedimental se acudirá a lo señalado en la Ley <del>600 de 2000</del> <b>1826 de 2017, a excepción del principio de permanencia de la prueba.</b></p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> El Gobierno nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho, presentarán al Congreso de la República un informe de resultados, pasados dos (2) años de la entrada en vigencia de la presente ley, relacionado con los índices de los delitos aquí mencionados para conocer si las medidas fueron efectivas o no.</p>	<p>versión que fue aprobada en el primer debate, ya que allí se hizo el cambio de referencia en otras partes del articulado.</p>

**PROPOSICIÓN**

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la honorable Plenaria de la Cámara de Representante dar segundo debate al **Proyecto de ley número 108 de 2022 Cámara, por el cual se crea el Régimen de Tratamiento Penal Alternativo para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana**”, junto con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,

 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZALES Ponente Coordinador	PIEDAD CORREAL RUBIANO ponente
HERNAN DARIO CADAVID MARQUEZ Ponente	ANDRES FELIPE JIMENEZ VARGAS Ponente
JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA Ponente	ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA Ponente
JORGE MENDEZ HERNANDEZ Ponente	MARELEN CASTILLO TORRES Ponente
PEDRO JOSE SUAREZ VACCA Ponente	LUIS ALBERTO ALBAN Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2022 CÁMARA**

*por el cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DEL RÉGIMEN ALTERNATIVO

CAPÍTULO I

**Disposiciones generales**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley persigue la intervención preventiva transformadora frente a las contravenciones penales 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 2°. Ámbito de aplicación.** El régimen de alternatividad penal previsto en esta ley se aplicará exclusivamente a las personas que hayan incurrido en la comisión de contravenciones penales, siempre y cuando no exista reincidencia, o cuando menos haya transcurrido un término superior a cinco años (5) desde el cumplimiento efectivo de la pena por la comisión de una conducta tipificada o una sanción de privación transformadora y efectiva de la libertad.

**Artículo 3°. Principios.** Son principios del régimen de alternatividad 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 y la reparación del tejido social.

**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 4°. Contravenciones penales.** Considérense exclusivamente para efecto del ámbito de aplicación de la presente norma como contravenciones penales los tipos señalados a continuación:

1. Lesiones personales cuya pena mínima sea inferior a 8 años.
2. Hurto establecido en el artículo 239 de Código Penal, en cuantía que no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
3. Hurto calificado por las causales 1, 2, 3 y 4 del artículo 240 de Código Penal, en cuantía que no exceda los diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
4. Hurto calificado sobre medio motorizado, sus partes esenciales o mercancías o combustibles que se lleve en ellos, de que

trata el inciso 8° del artículo 240 del Código Penal, siempre y cuando la cuantía no supere los diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

5. 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 diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
6. Estafa de que trata el artículo 246 del Código Penal, siempre que la conducta no supere los diez (10) salarios mínimos legales vigentes.
7. Emisión y transferencia ilegal de cheque de que trata el artículo 248 del Código Penal, siempre que la cuantía no supere los diez (10) salarios mínimos legales vigentes.
8. Abuso de confianza de que trata el artículo 249 de Código Penal, siempre que la cuantía no supere los quince (15) salarios mínimos legales vigentes.
9. Daño en bien ajeno de que trata el artículo 265 del Código Penal, siempre que la cuantía no supere los diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
10. Delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales de que trata el artículo 339A del Código Penal.
11. Injuria de que trata el artículo 220 de Código Penal.
12. Injuria e indirectas de que trata el artículo 222 del Código Penal.

**Artículo 5°. Necesidad y justicia restaurativa.** En la aplicación de la presente ley se preferirán los mecanismos restaurativos y transformadores, en este sentido los procedimientos para la imposición de medidas contravencionales deberán procurar que en todo proceso la víctima y el posible contraventor puedan participar activamente en una resolución restaurativa del conflicto.

Una solución restaurativa deberá contener como mínimo actuaciones de acuerdo con las cuales el posible contraventor acepte su responsabilidad en la conducta, repare integralmente 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. Para lo cual se requerirá el consentimiento de la víctima.

La justicia restaurativa también debe propender por la integración del infractor y la prohibición de deshumanización, por lo que en esta alternativa debe garantizarse, al igual que a la víctima, ser amparados por sus redes de apoyo.

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, según proceda en cada caso.

**Parágrafo.** En todo caso, cuando no se logre una solución restaurativa, pero se pueda evidenciar que el presunto contraventor ha reconocido su responsabilidad y ha realizado acciones tendientes a reparar integralmente a la víctima, la autoridad judicial por una única vez acudirá solamente a medidas de carácter transformador no privativas de la libertad.

**Artículo 6°. Suspensión provisional a prueba.** Cuando se haya logrado una solución restaurativa el infractor quedará sometido a suspensión provisional a prueba por el término de dos (2) a cinco (5) años. En caso de que el contraventor reincida durante este término en alguna de las contravenciones previstas en esta ley solo podrá imponerse para la nueva conducta la privación transformadora y efectiva de la libertad correspondiente.

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. En los casos en los cuales el contraventor incumpla de forma grave las medidas de contenido transformador no privativas de la libertad que le hayan sido impuestas, el juez que conoció del caso, previo proceso sumario para verificar el incumplimiento de las medidas, impartirá orden de privación transformadora y efectiva de la libertad hasta por el término de tres (3) meses.

**Artículo 7°.** Modifíquese el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 el cual quedará así:

**Artículo 17. Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (Certs).** Autorícese al Gobierno nacional para que cree 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.

Se autoriza a los departamentos, municipios y distritos que se encuentren comprendidos en la respectiva circunscripción regional a cofinanciar el 20% de estos Centros si aceptan la propuesta de construcción del Gobierno nacional en sus respectivos territorios.

El Gobierno nacional podrá financiar hasta el 90% de los Certs cuando beneficien a municipios que formen parte de un mismo esquema asociativo y formulen la solicitud de construcción a través del esquema asociativo.

Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas, distritos y al Distrito Capital de Bogotá, la dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana para la retención de las personas condenadas por contravenciones penales que impliquen privación transformadora y efectiva de la libertad, por orden de autoridad competente.

Competerá a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y distritos financiar la dotación, el mantenimiento y operación de estos centros.

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de retención para la transformación social y la seguridad ciudadana.

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de los Certs, como pagos de empleados, raciones de contraventores, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos, programas de instrucción en artes, oficios o educación formal, acciones de trabajo social, programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones y demás servicios.

Los gobernadores y alcaldes respectivamente se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

Los centros de retención para la transformación social y la seguridad ciudadana serán establecidos en los lugares que determine el Gobierno nacional, garantizando que en su ubicación geográfica los mismos atiendan las necesidades de las diferentes regiones del país

En estos centros 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.

**Parágrafo 3°.** Corresponde a los entes territoriales contribuir en la oferta institucional de programas con contenido transformador que se puedan realizar en los CERTS.

**Parágrafo 4°.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, en concurso con las Gobernaciones y el Distrito Capital de Bogotá, dentro de los 3 meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, acordarán cuáles serán las circunscripciones regionales en las cuales se podrá dividir el país para el establecimiento de los Certs, los cuales no tendrá que seguir el esquema de los actuales departamentos.

**Artículo 8°. 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 y culminación exitosa en programas de instrucción en artes, oficios o educación formal que se establezcan en la condena.
- B) Participación y culminación exitosa en programas de contenido social reparador que se establezcan en la condena.
- C) Participación en programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones.
- D) Participación y culminación exitosa en proyectos de trabajo social no remunerado.

**Parágrafo 1º.** 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 2º.** Las medidas de contenido transformador podrán ser concurrentes entre ellas y deberán ser cumplidas voluntariamente y completamente para efectos de obtención de la libertad. Estas medidas también deberán ser realizadas en los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (Certs).

**Parágrafo 3º.** El Gobierno nacional dispondrá del pago retroactivo de una suma equivalente a tres salarios mínimos mensuales a aquellas personas que inicien y culminen con éxito al interior del Cert un programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones y salud mental, los cuáles les serán entregados por el Director del Cert al momento de recobrar su libertad.

**Parágrafo 4º.** 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 los programas que desarrollen las medidas de contenido transformador no privativas de la libertad señaladas en los literales A, B, C y D del presente artículo.

Las autoridades territoriales que tengan a cargo el funcionamiento de los Certs también podrán implementar programas que permitan desarrollar medidas de contenido transformador, en el marco de lo establecido por el Gobierno nacional.

**Artículo 9º. Participación en programas de instrucción en artes, oficios o educación formal.** La participación 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.

Corresponde al Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio

de Justicia y del Derecho y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley, crear y reglamentar la oferta de 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.

**Artículo 10. 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.

Corresponde a los entes territoriales organizar los programas con contenido social reparador con una coordinación y reglamentación por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho.

**Artículo 11. Participación en programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones.** La participación 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 en programa de tratamiento y rehabilitación de adicciones podrá imponerse con la autorización del contraventor y siempre que se encuentre demostrados que este padece de adicción de drogas estupefacientes o sicotrópicas.

La participación voluntaria del contraventor en el programa de que trata este artículo será considerada por la autoridad judicial para otorgar una circunstancia de menor punibilidad al momento de aplicar **la dosimetría contravencional**.

**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 12. 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.

### CAPÍTULO III

#### De la sanción transformadora de privación efectiva de la libertad

**Artículo 13. Sanción efectiva.** Será sanción efectiva la privación transformadora y efectiva de la libertad.

**Artículo 14. 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).

**Artículo 15. Dosimetría alternativa, efectiva y transformadora.** Con el objeto de garantizar el cumplimiento efectivo de las sanciones la dosimetría 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 la conducta contravencional equivalente en la parte especial del Código Penal, disminuidos en las cuatro quintas partes del máximo y las tres cuartas partes del mínimo.

En todo caso no podrá imponerse una privación transformadora y efectiva de la libertad superior a veinticuatro (24) meses y en los casos de concurso de conductas contravencionales no podrá superar de los 30 meses.

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

**Parágrafo.** Como consecuencia de tratamiento alternativo y del principio de sanción efectiva, la privación transformadora y efectiva de la libertad no podrá ser objeto de preacuerdos o negociaciones, subrogados, suspensión condicional de la ejecución de la pena, libertad condicional, prisión domiciliaria o cualquier otro beneficio de carácter penal, salvo los beneficios para descontar pena de carácter penitenciario que se multiplicarán por dos.

Solo se podrá reconocer una reducción de hasta la mitad de la pena imponible en caso de que el indiciado acepte los cargos antes de la audiencia preparatoria y de hasta una tercera parte si la aceptación se produce antes de la audiencia concentrada de juzgamiento.

### TÍTULO II

#### DISPOSICIONES PROCESALES

##### CAPÍTULO PRIMERO

#### Procedimiento contravencional efectivo

**Artículo 16. Procedimiento contravencional efectivo.** El enjuiciamiento de las conductas

contravencionales establecidas en la presente ley se realizará de acuerdo con las reglas del procedimiento contravencional efectivo que se señalan a continuación.

**Artículo 17. Querrela y oficiosidad.** La iniciación del proceso contravencional efectivo de que trata la presente ley requerirá querrela de parte frente a los tipos penales equivalentes a contravenciones que así lo requieran de acuerdo con 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 18. Titularidad del ejercicio de la acción penal.** De acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2° 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 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 ente territorial.

**Artículo 19. 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. Esta audiencia deberá realizarse dentro de los 15 días siguientes al que se haya recibido a respectiva querrela o se haya conocido la información para adelantar la investigación de oficio, según sea el caso.

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.

Una vez concluida la audiencia preliminar restaurativa el presunto contraventor adoptará la calidad de imputado.

**Parágrafo 1º.** En ningún caso la víctima será obligada a concurrir a esta audiencia y si lo desea podrá manifestar por escrito su deseo de no conciliar.

Sin perjuicio del deber de procurar soluciones concertadas entre la víctima y el presunto contraventor, en caso de que la víctima no desee llegar a un acuerdo restaurativo y el presunto contraventor sí desee ofrecer soluciones restaurativas, este o el titular de la acción contravencional podrán solicitar ante el Juez Municipal de Conocimiento de Contravenciones que se adopte una solución restaurativa unilateral, para lo cual el juez revisará que la oferta restablezca razonablemente la reparación de daño causado a la víctima y procederá según lo señalado en el inciso 3º del presente artículo.

**Parágrafo 2º.** En los casos en que se proceda a través de acusador privado la mediación deberá realizarse a través de un centro de conciliación autorizado.

Corresponde a las Alcaldías y al Ministerio Público disponer de mediadores especializados para la realización de las audiencias de que trata el presente artículo.

**Parágrafo 3º.** En los casos de flagrancia se procederá con el traslado de la acusación sin necesidad de que se hubiera surtido previamente la audiencia de que trata este artículo.

**Artículo 20. 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 el escrito de acusación podrá presentarse inmediatamente sin que sea necesario que se haya adelantado la audiencia de que trata el artículo anterior.

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 906 de 2004 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 21. 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 22. *Apelación.*** El juez de primera instancia concederá el recurso de apelación que hubiese sido presentado y sustentando en término y lo remitirá a reparto de los Jueces Penales del Circuito 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.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### Favorabilidad, arresto preventivo transformador y otras disposiciones

**Artículo 23. *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 24. *Del arresto preventivo transformador.*** El arresto preventivo solo se podrá imponer frente a las contravenciones de lesiones personales, hurto o estafa establecidas en el artículo 4º de la presente ley y procederá en los casos en los cuales el presunto contraventor haya sido objeto de captura o se le haya formulado imputación por conducta constitutiva de delito o

contravención dentro de término de los dos (2) años anteriores a la posible comisión de la nueva conducta contravencional. Esto siempre y cuando en dicho proceso no se haya decretado la preclusión o absolución.

También procederá el arresto preventivo transformador en los casos en los cuales el presunto contraventor haya celebrado un acuerdo restaurativo previo en el marco de la presente ley y haya vuelto a reincidir en una posible conducta contravencional.

Igualmente, se podrá decretar el arresto preventivo transformador cuando se presente peligro para la comunidad o para la víctima.

El arresto preventivo transformador podrá ser solicitado por la víctima, por la fiscalía o por quien haya solicitado el ejercicio de acusador privado o público, aun cuando esta no se haya resuelto; ante el Juez Municipal de Conocimiento de Contravenciones quien deberá resolver sobre el mismo en la audiencia de legalización de captura o en los demás casos dentro de los cinco (5) días siguientes a su solicitud.

El arresto preventivo se cumplirá en los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (Certs) y en ningún caso podrán tener una duración superior a seis (6) meses.

**Parágrafo.** El arresto preventivo transformador no afectará las medidas de aseguramiento privativas de la libertad que se impongan por la comisión de delitos.

**Artículo 25. *Financiación de los Certs.*** Modifíquese el artículo 21 de la Ley 65 de 1993 el cual quedará así:

**Artículo 21. *Cárceles y pabellones de detención preventiva.*** Las cárceles y pabellones de detención preventiva son establecimientos con un régimen de reclusión cerrado. Estos establecimientos están dirigidos exclusivamente a la atención de personas en detención preventiva, los cuales están a cargo de la nación.

Podrán existir pabellones para detención preventiva en un establecimiento penitenciario para condenados, cuando así lo ameriten razones de seguridad, siempre y cuando estos se encuentren separados adecuadamente de las demás secciones de dicho complejo y de las personas condenadas.

La Nación, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura podrán realizar las gestiones pertinentes para la construcción conjunta de ciudadelas judiciales con un centro de detención preventiva anexos a sus instalaciones, así como articular todo lo necesario para la construcción y el mantenimiento de estos complejos judiciales.

Las cárceles o pabellones de detención preventiva de propiedad de los entes territoriales podrán adaptarse progresivamente para el funcionamiento de los centros de retención para la transformación social y la seguridad ciudadana.

**Artículo 26. *Vigencia.*** La presente ley entrará en vigencia a partir del año siguiente a la fecha de su

promulgación, salvo el artículo 7° de esta ley que entrará a regir desde la promulgación.

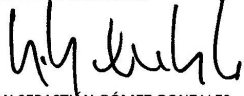
**Parágrafo 1°.** Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura adelantar las actividades administrativas necesarias para crear y organizar los Jueces Penales Municipal con función concurrente o exclusiva de Conocimiento de Contravenciones de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

**Parágrafo 2°.** Autorícese al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, adelante las gestiones necesarias para garantizar la creación, adecuación y puesta en funcionamiento de los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (Certs) dentro del término establecido en este artículo.

**Parágrafo 3°.** *Integración normativa.* En todo lo no regulado en la presente ley respecto a los aspectos sustanciales de las contravenciones se aplicará lo establecido en el Código Penal y en aquello no contemplado en materia procedimental se acudirá a lo señalado en la Ley 1826 de 2017, a excepción del principio de permanencia de la prueba.

**Parágrafo transitorio.** El Gobierno nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho, presentarán al Congreso de la República un informe de resultados,

pasados dos (2) años de la entrada en vigencia de la presente ley, relacionado con los índices de los delitos aquí mencionados para conocer si las medidas fueron efectivas o no.

 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZALES Ponente Coordinador	PIEDAD CORREAL RUBIANO ponente
HERNAN DARIO CADAVID MARQUEZ Ponente	ANDRES FELIPE JIMENEZ VARGAS Ponente
JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA Ponente	ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA Ponente
JORGE MENDEZ HERNANDEZ Ponente	MARELEN CASTILLO TORRES Ponente
PEDRO JOSE SUAREZ VACCA Ponente	LUIS ALBERTO ALBAN Ponente