

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL
Estudio al Proyecto de Ley No. 041 de 2023 Senado “Por medio de la cual se promueve el trabajo en beneficio de la comunidad en el Sistema penal colombiano, se modifica y adiciona la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones”

Proyecto de Ley	Estudio al Proyecto de Ley No. 041 de 2023 Senado “ <i>Por medio de la cual se promueve el trabajo en beneficio de la comunidad en el Sistema penal colombiano, se modifica y adiciona la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones</i> ”
Autores	H. Senador Guido Echeverry Piedrahita.
Fecha de Presentación	25 de julio de 2023.
Estado	Esperando primer debate en el Senado de la República.
Referencia	Concepto 05.2024

1

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en la sesión ordinaria del 17 de agosto de 2023, analizó y discutió la versión actual del Proyecto “*Por medio de la cual se promueve el trabajo en beneficio de la comunidad en el Sistema penal colombiano, se modifica y adiciona la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones*” en torno a aquellas disposiciones y definiciones que tienen un impacto directo o indirecto en la política criminal del Estado colombiano.

I. Objeto del Proyecto.

De conformidad con el articulado puesto a consideración, el Proyecto de Ley tiene como objeto: “*Promover el trabajo en beneficio de la comunidad en el sistema penal colombiano, con el fin de aumentar la eficiencia en la administración de justicia, la resocialización y la humanización de las penas, la aplicación de la justicia restaurativa, evitar la reincidencia y avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucionales.*”

II. Contenido del Proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley contiene doce (12) artículos en su totalidad, incluyendo su vigencia, así:

“Artículo 1 Objeto: La presente ley tiene por objeto promover el trabajo en beneficio de la comunidad en el sistema penal colombiano, con el fin de aumentar la eficiencia en la administración de justicia, la resocialización y la humanización de las penas, la aplicación de la justicia restaurativa, evitar la reincidencia y avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucionales.

Artículo 2: Adiciónese el siguiente inciso al artículo 36 de la Ley 599 de 2000, modificado por la Ley 2292 de 2023, el cual quedará así:

La prisión domiciliaria es sustitutiva de la pena de prisión y el arresto de fin de semana convertible en arresto ininterrumpido es sustitutivo de la multa.

La prestación de servicios de utilidad pública para mujeres cabeza de familia será sustitutiva de la pena de prisión, de conformidad con los parámetros previstos en la presente ley.

El trabajo en beneficio de la comunidad será sustitutivo de la pena de prisión para los tipos penales, de conformidad con los parámetros previstos en la presente ley. En todo caso, el trabajo en beneficio de la comunidad puede interponerse como acompañante de la pena de prisión y/o multa o como pena subsidiaria en caso de impago de multa.

2

Artículo 3: Adiciónese el artículo 38-O a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 38-O: Trabajo en beneficio de la comunidad como sustitutivo de la prisión y la multa. El trabajo en beneficio de la comunidad como sustitutivo de la prisión y la multa consistirá en el servicio no remunerado que, en libertad o como acompañante de la pena de prisión, podrá prestar la persona que sea condenada a favor de instituciones públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales, mediante trabajos en beneficio de la comunidad en el lugar de su domicilio o en aquel que determine el juez.

El sustituto podrá ser solicitado por el condenado, independientemente de que se encuentre con orden de captura o privado de la libertad, salvo cuando la persona haya evadido voluntariamente la acción de la justicia.

El juez de conocimiento o el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, según el caso podrá sustituir la pena de prisión por la prestación de servicios en beneficio de la comunidad, durante la cantidad de horas que determine al momento de dictar la sentencia o en cualquier momento dentro de la ejecución de la misma.

Parágrafo 1: El trabajo en beneficio de la comunidad tendrá, entre otras, las siguientes características:

1. *La jornada de trabajo en beneficio de la comunidad deberá cumplir con un mínimo de 5 horas y un máximo de 20 horas semanales. En ningún caso la jornada de trabajo podrá ser superior a 8 horas diarias.*
2. *La realización del trabajo en beneficio de la comunidad no podrá interferir con la jornada laboral o educativa de la persona.*
3. *Puede ser aplicada como pena sustitutiva, como pena subsidiaria en caso de impago de multa.*
4. *Debe haber control y supervisión por parte del INPEC.*
5. *Se debe establecer la conexión entre el trabajo y el delito cometido, mediante la aplicación de prácticas restaurativas.*
6. *Debe ostentar una utilidad pública.*
7. *Debe propender por la cobertura de la Seguridad Social de las personas que lo ejerzan.*

Parágrafo 2: Acompañamiento del trabajo en beneficio de la comunidad con algunas privaciones de otros derechos. El trabajo en beneficio de la comunidad podrá estar acompañado de la pena de privación de otros derechos de que tratan los artículos 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49 y 50 de este Código en el lugar que el juez determine, cuando sea posible tal definición.

3

Artículo 4 Adiciónese el artículo 38-P a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 38-P. Requisitos para conceder el trabajo en beneficio de la comunidad. Son requisitos para conceder el trabajo en beneficio de la comunidad:

1. *Que la pena impuesta sea igual o inferior a doce (12) años.*
2. *Que no se trate de crímenes de guerra, delitos de lesa humanidad, genocidio, delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, otras graves violaciones de derechos humanos o delitos dolosos contra la administración pública, delitos contemplados en el artículo 199 de la Ley 1098 de 2006, incluyendo el homicidio o lesiones personales bajo modalidad dolosa, delitos contra la libertad, la integridad y formación sexual o secuestro o aquellos cometidos contra niños, niñas y adolescentes.*
3. *Que no exista una condena en firme por otro delito doloso dentro de los cinco años anteriores a la comisión del nuevo acto punible.*
4. *Que se garantice mediante caución el cumplimiento de las siguientes obligaciones.*
5. *No cambiar de residencia sin autorización previa del funcionario judicial.*
6. *Que dentro del término que fije el juez sean reparados los daños ocasionados por el delito.*

Bogotá D.C., Colombia

7. Comparecer personalmente ante la autoridad judicial que vigila el cumplimiento de la pena cuando fuere requerido para ello.
8. Cumplir con las condiciones de seguridad que le hayan sido impuestas en la sentencia, las contenidas en los reglamentos del INPEC y las adicionales que le imponga el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad.

Artículo 5 Adiciónese el artículo 38-Q a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 38-Q. Ejecución de la medida de trabajo en beneficio de la comunidad como sustitutiva de la prisión. La ejecución de la medida de trabajo en beneficio de la comunidad se cumplirá en el lugar que el Juez determine.

El Juez podrá ordenar el acompañamiento de un mecanismo de vigilancia electrónica con el fin de cumplir con las condiciones de seguridad que le hayan sido impuestas en la sentencia contendidas en los reglamentos del INPEC y las adicionales que impusiera el Juez de ejecución de penas y medidas de seguridad. El juez podrá autorizar al condenado de trabajar y estudiar.

Artículo 6 Adiciónese el artículo 38-R a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 38-R. Control de la medida de trabajo en beneficio de la comunidad. El control sobre esta medida sustitutiva serpa ejercido por el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad con apoyo del INPEC.

El INPEC deberá realizar visitas periódicas al lugar determinado para cumplir el trabajo en beneficio de la comunidad y le informará al despacho judicial respectivo sobre el cumplimiento de la pena.

Con el fin de contar con medios adicionales de control, el INPEC suministrará a la Policía Nacional la información de las personas cobijadas con esta medida mediante el sistema de información que se acuerde entre las entidades.

Parágrafo: El condenado será responsable de su propio traslado para asistir a las respectivas diligencias judiciales para recibir asistencia médica cuando sus condiciones de salud lo requieran. En este último caso deberá acreditar la situación ante las autoridades judiciales y penitenciarias a través de los medios dispuestos para tal fin.

Artículo 7 Adiciónese el artículo 38-S a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 38-S. Redención de pena durante el trabajo en beneficio de la comunidad. La persona condenada a trabajo en beneficio de la comunidad podrá solicitar la redención de la pena por trabajo o educación ante el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad de acuerdo con lo señalado en este Código.

Artículo 8 *Modifíquese el artículo 42 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 6 de la Ley 2197 de 2022, el cual quedará así:*

Los recursos obtenidos por concepto del recaudo voluntario o coactivo de multas ingresarán al Tesoro Nacional con imputación a rubros destinados a la prevención del delito y al fortalecimiento de la estructura carcelaria. Se consignarán a nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho, en un Fondo cuenta especial. Estos recursos podrán cofinanciar infraestructura y dotación de centros penitenciarios y carcelarios en todo el territorio nacional. De igual forma, podrán cofinanciar las actividades que se requieran para hacer efectiva la pena de trabajo en beneficio de la comunidad en el sistema penal colombiano.

Artículo 9 Financiación. *El Gobierno Nacional a través de Ministerio de Justicia y del Derecho y sus entidades adscritas, el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje, y demás entidades del orden nacional competente podrán suscribir convenios con entidades territoriales, organizaciones sin ánimo de lucro y personas jurídicas de naturaleza privada con el fin de implementar las disposiciones de las que trata esta ley.*

Artículo 10 Reglamentación. *El Ministerio de Trabajo en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC reglamentarán lo dispuesto en la presente Ley en lo de su competencia, en un plazo máximo de doce meses, contados a partir de su entrada en vigencia.*

Artículo 11 Sistema de evaluación. *Créese el sistema de evaluación y seguimiento a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, con el acompañamiento del Ministerio del Trabajo para evaluar anualmente la implementación de lo contenido en esta ley. El objeto de la evaluación será medir y establecer la eficacia de los programas de trabajo en beneficio de la comunidad y proponer los ajustes necesarios al Congreso de la República en caso de que se requiera una modificación a la Ley o efectuarlos directamente si tiene competencia para ello.*

Artículo 12 Vigencia. *La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.*

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

Relevancia político-criminal del proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley 041 de 2023 presenta incidencia en política criminal ya que se propone la introducción en el Código Penal de una nueva medida sustitutiva de la prisión mediante la modificación del Código Penal colombiano.

Bogotá D.C., Colombia

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

Observaciones en materia política-criminal.

La falta de sustento empírico de la medida que se pretende adoptar.

Dentro de los elementos de una política criminal respetuosa de los derechos humanos, esta instancia ha hecho un énfasis especial en la necesidad de que las modificaciones legislativas a la política criminal del Estado colombiano tengan una base empírica fuerte, es decir, que se cuenten con datos que permitan determinar por qué la situación que se pretende remediar con la legislación es un problema significativo que debe ser resuelto por el derecho penal y que se establezca una relación entre la medida y el impacto que pretende generarse con ella, de tal manera que se pueda por lo menos inferir que la modificación será idónea para alcanzar al fin que se propone.

Así, se advierte que el Proyecto de Ley puesto a consideración presenta una falta de evidencia empírica que sustente correctamente la necesidad de la propuesta que se está presentando. La alternatividad penal en Colombia es un concepto que ha sido ampliamente estudiado; sin embargo, para el caso en concreto, debe existir una justificación sobre por qué el trabajo en beneficio de la comunidad es un nuevo instituto penal que requiere ser creado. El Proyecto de Ley no profundiza en los beneficios que tendría esta propuesta, no expone cómo y a cuántas personas privadas de la libertad va a beneficiar ni cómo se impactará el estado de cosas inconstitucional de las prisiones en el país. Finalmente, no presenta cifras o estadísticas que respalden que esta medida va a ser efectiva y que por eso debe ser adoptada ni justificación a por qué específicamente se está presentando esta medida y no otras.

6

Desde luego que la alternatividad es un fin constitucionalmente legítimo, y que hace parte de los objetivos del Plan Nacional de Política Criminal diseñado para el Estado colombiano para el periodo entre 2021 y 2024. Sin embargo, su aplicación debe estar soportada de conformidad con los estándares constitucionales y legales para la construcción de una política criminal, esto para evitar la introducción de medidas que no cumplan con la idoneidad, medidas que busquen fines legítimos pero que no se conozca si tienen la posibilidad de alcanzarlos.

En suma, el Proyecto de Ley no cumple con los requisitos que ha establecido la Corte Constitucional para una política criminal acorde al texto constitucional. Algunos de estos elementos indispensables son el sustento empírico, la seguridad jurídica de la ciudadanía, la sostenibilidad de la medida, la proporcionalidad y la coherencia. El Proyecto trae una respuesta que, pudiendo ser idónea, se desconoce si lo es, obviando que estos requisitos buscan limitar el poder punitivo del Estado y brindar garantías a la ciudadanía.

La falta de claridad de la institución que se pretende crear.

Bogotá D.C., Colombia

El Proyecto de Ley, en su artículo 2, regula que el trabajo en beneficio de la comunidad será sustitutivo de la pena de prisión; no obstante, indica al final del inciso que también puede imponerse como acompañante de la pena de prisión y/o la multa.

Lo anterior representa una falta de claridad y un vacío sobre la naturaleza de esta nueva institución penal, pues no solo no se determina si en efecto es un sustitutivo o una pena accesoria o acompañante, sino que no se establecen los criterios para su imposición como acompañante.

En este sentido, si se elige que la pena de trabajo en beneficio de la comunidad es acompañante de la multa, ¿cómo se dosifica?, ¿Por cuánto tiempo o durante cuánto tiempo debe trabajar la persona? En el caso de la prisión existirían criterios para determinarlo, pues se podrían entender que se extiende el trabajo por el mismo término de la duración de la pena de prisión, pero la pena de multa no cuenta con el mismo criterio por lo que se trataría de una sanción indeterminada e indeterminable.

Siguiendo esta línea, algunos de los miembros de esta instancia resaltaron que el Proyecto presenta una falta de claridad también respecto a cómo se va a determinar la longevidad del trabajo en beneficio de la comunidad cuando se impone como pena alternativa, pues el articulado trae ciertos parámetros respecto a un máximo de horas que se puede trabajar diariamente, presenta unas condiciones laborales mínimas y un máximo semanal pero no dice nada sobre la duración de la pena. Al respecto, este criterio de vaguedad podría resolverse acudiendo a la sistemática de todas las penas alternativas, cuya duración es igual a la pena principal que sustituyen, tal y como ocurre con la prisión domiciliaria; sin embargo, resultaría más claro que la ley lo dijera con claridad.

Falta de claridad en la redención de la pena.

El artículo 7 del Proyecto de Ley propone adicionar el artículo 38-S al Código Penal el cual establece la redención de pena durante el trabajo en beneficio de la comunidad, sin embargo, este artículo únicamente menciona que la persona condenada a trabajo en beneficio de la comunidad podrá solicitar la redención de la pena por trabajo ante el Juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, pero no establece o especifica cómo se redime la pena puntualmente en estos casos. En este sentido, no existiría claridad respecto de cuánta pena se redime por el trabajo realizado, que acudiendo a la lógica de las penas sustitutivas no debería ser más de un día de pena de prisión por un día de pena sustitutiva; no obstante, el silencio del Proyecto de Ley sobre este asunto deja un vacío que genera inseguridad jurídica tanto al condenado como al juez, quienes no saben cuánta pena debe redimirse en cada caso.

Vulneración al principio de previsión

El principio de previsión en la responsabilidad se entiende como: *“la conducta dirigida a anticiparse a los daños que pueden provenir de un comportamiento o de un hecho, frente*

Bogotá D.C., Colombia

a contingencias futuras pero normales que han debido ser advertidas". Según lo anterior, cuando se adopte una medida que tenga incidencia en política criminal se debe analizar el impacto que pueda tener tanto dentro como fuera del ordenamiento jurídico. Se considera que el Proyecto de Ley propuesto no consulta este principio ya que no presenta un análisis sobre los efectos que esta medida pueda llegar a tener por fuera del ordenamiento jurídico, es decir, no se estima razonablemente cuál puede ser el impacto político criminal de la medida.

IV. Observaciones en materia constitucional y legal.

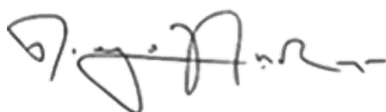
De conformidad con lo sostenido anteriormente, la institución penal que se pretende crear, que es una pena, no tendría los presupuestos de seguridad jurídica suficientes para cumplir con la garantía de ley penal clara, previa, estricta y escrita. Lo anterior por cuanto su redacción actual no permitiría al destinatario de la norma, al ciudadano, determinar cuál sería la eventual consecuencia jurídica de su comportamiento, pues no quedaría claro en algunos casos cuál sería la duración de la pena sustitutiva, así como tampoco cuál sería la redención a la que se hace acreedor quien cumple esta pena.

V. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal, teniendo en cuenta que se trata de un Proyecto de Ley que adolece de un sustento adecuado y que presente vaguedades que dificultan su aplicación emite concepto **desfavorable** al Proyecto Ley No. 041 De 2023 *"Por medio de la cual se promueve el trabajo en beneficio de la comunidad en el Sistema penal colombiano, se modifica y adiciona la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones"*

8

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



DIEGO MAURICIO OLARTE RINCÓN
Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal