

Bogotá, 29 marzo de 2023.

Honorables Congresistas:

**FABIO RAÚL AMIN SALEME**

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente.  
Senado de la República.

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente.  
Cámara de Representantes.

**Referencia:** Informe de ponencia **NEGATIVA** al Proyecto de Ley No. 336 de 2023 Cámara - 277 de 2023 Senado “Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones”.

Respetados Señores Presidentes:

De conformidad por lo dispuesto en la Ley 5 de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir informe de ponencia NEGATIVA para primer debate al Proyecto de Ley No. 336 de 2023 Cámara - 277 de 2023 Senado “Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones”, en los siguientes términos:

El informe de ponencia contiene lo siguiente:

- I. Antecedentes de la iniciativa.
- II. Objeto y contenido del Proyecto de Ley.
- III. Consideraciones de los ponentes.
- IV. Proposición.

## I. Antecedentes de la iniciativa.

El Proyecto de Ley No. 336/Cámara - 277/Senado por medio de la cual se “Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones” fue radicado en la Cámara de Representantes a inicios del año 2023 por el Ministerio de Justicia y el Derecho, el Ministerio del Interior y los siguientes Congresistas en calidad de autores H.S. César Augusto Pachón Achury, H.S. María José Pizarro Rodríguez, H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.S. Jael Quiroga Carrillo, H.S. Clara Eugenia López Obregón H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. William Ferney Aljure Martínez, H.R. Agmeth José Escaf Tijerino, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. James Hermenegildo Mosquera Torres, H.R. Alirio Uribe Muñoz , H.R. Elizabeth Jay-Pang Díaz, H.R. Piedad Correal Rubiano, H.R. Norman David Bañol Álvarez, H.R. Heraclito Landinez Suárez, H.R. Luz María Múnera Medina , H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa , H.R. Pedro José Suárez Vacca, H.R. Andrés David Calle Aguas, H.R. Jorge Alejandro Ocampo Giraldo.

El 06 de febrero de 2023 mediante Decreto No. 0160 el Gobierno Nacional convocó al Congreso de la República a sesionar de manera extraordinaria e incluyó en la lista de asuntos legislativos a considerar el Proyecto de Ley No. 336/Cámara -277/Senado por medio de la cual se “Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones”.

En la Cámara de Representantes fueron designados como ponentes para primer debate los HH.RR: Juan Carlos Wills Ospina, Juan Carlos Lozada Vargas, Pedro José Suárez Vacca (Coordinadores), Catherine Juvinao Clavijo, Ana Paola Garcia Soto, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, Jose Jaime Uscategui, James Hermenegildo Mosquera Torres, Marelén Castillo Torres y Luis Alberto Alban Urbano.

El 9<sup>1</sup> y el 22 de febrero<sup>2</sup> se llevaron a cabo 2 audiencias públicas en las que se expusieron las diferentes críticas al Proyecto de Política Criminal. En éstas, se presentaron diferentes visiones del proyecto, contando con la participación del Ministro de Justicia, Néstor Iván Osuna, delegados del ministerio de educación, Senadores y Representantes a la Cámara y algunos miembros de la Comisión Accidental de Seguimiento, Vigilancia y Control Sistema Penitenciario y Carcelario, funcionarios públicos, académicos, miembros de la sociedad civil y personas privadas de la libertad y funcionarios de la Policía.

El 13 de febrero de 2023 el Gobierno Nacional radicó mensaje de urgencia a la iniciativa con el fin de adelantar el primer debate de manera conjunta entre las

<sup>1</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=NrGkygypgcE>

<sup>2</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=QWK-lnFz8uA>

Comisiones Constitucionales primera de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

El día 15 de febrero de 2023 el Ministro de Justicia y del Derecho, Nestor Iván Osuna Patiño; y el Ministro del Interior, Alfonso Prada Gil radicarón mensaje de urgencia al Proyecto de Ley No. 277 de 2023 Senado – 336 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del Estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones”, con el fin de que se dispusiera la deliberación conjunta en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

El 22 de febrero, en la segunda audiencia, Juan Carlos Wills Ospina, presidente de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, manifestó su inconformismo de establecer el mensaje de urgencia por la debilidad del debate.

Mediante Resolución 216 del 24 de febrero de 2023, la Mesa Directiva del Senado de la República autorizó a las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes para sesionar conjuntamente, con el fin de estudiar y dar primer debate al Proyecto de Ley No. 277 de 2023 Senado – 336 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del Estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones”.

En marzo de 2023 los Honorables Representantes Juan Carlos Wills, H.R. Julio Cesar Triana; H.R. Luis Eduardo Díaz Mateus; H.R. Juan Daniel Peñuela; H.R. Juan Manuel Cortés; H.R. Andrés Felipe Jiménez; H.R. Ruth Amelia Caycedo; H.R. Víctor Andres Tovar; H.R. Delcy Esperanza Isaza; H.R. Adriana Carolina Arbelaez; H.R. Astrid Sánchez Montes; Jorge Eliécer Tamayo; H.R. Oscar Rodrigo Ocampo; H.R. Oscar Sánchez; H.R. Alvaro Leonel Rueda; H.R. Jorge Mendez Hernández; H.R. Hernán Darío Cadavid; H.R. Marelén Castillo; H.R. José Uscátegui; H.R. Diógenes Quintero y H.R. Juan Carlos Losasda radicarón en la Presidencia de la República una misiva en donde solicitaban el retiro del mensaje de urgencia por considerar que limitaba el tiempo en el que se podía dar el debido debate y discusión de la iniciativa legislativa. A la fecha de radicación de esta ponencia no hay respuesta alguna.

El 16 de marzo de 2023 fueron designados como ponentes los Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República María José Pizarro (Coordinadora), Alfredo Deluque Zuleta, Alejandro Vega Pérez, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Julián Gallo Cubillos, Jonathan Pulido Hernandez, Juan Carlos García Gómez y Paloma Valencia Laserna.

## II. Objeto y contenido del Proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley tiene como objeto principal reformar el marco normativo e institucional en materia penal y de la ejecución de las penas con la finalidad de resolver el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y adecuar el sistema a los estándares constitucionales y a las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, humanizar las penas fortaleciendo el enfoque restaurativo y mejorar la eficiencia del sistema penitenciario y carcelario.

La iniciativa cuenta con 5 Capítulos que establecen modificaciones al Código Penal (Capítulo II), el Código de Procedimiento Penal (Capítulo III), el Código Penitenciario y Carcelario (Capítulo IV), y otras disposiciones (Capítulo V). Así pues, el segundo capítulo (art. 2 - art. 24 ) expone modificaciones al Código Penal, en especial, que la pena privativa de la libertad pasa a no exceder de 60 años a 40 años. Además, se abstiene al juez para que no imponga como pena principal de multa en los casos que acompaña a la pena de prisión, cuando considere que no es proporcional, necesaria, racional o cuando se advierta o se demuestre que la persona condenada tiene una situación socioeconómica que imposibilitará el pago de la misma.

También, se concede la prisión domiciliaria en los delitos que tengan como pena mínima ya no 8 años sino de 12 años. Entre otras modificaciones, se amplía la suspensión de la ejecución de la pena a condenas de 4 a 6 años.

El tercer capítulo (art. 25 - art. 34) realiza modificaciones al Código de Procedimiento Penal. Entre estas, se encuentra la del artículo 25 que establece que las personas capturadas en flagrancia, si aceptan cargos, podrán reducir su pena en un 50%, hoy solo se les permite reducir en el 25%. Adicionalmente, la medida de aseguramiento no privativa de la libertad, va a proceder en todos los delitos cuya pena sea inferior a 8 años, hoy en día aplica a penas cuyo mínimo sea de 4 años, es decir, más personas accederán a la medida. Otra de las modificaciones que se presentan, es que el principio de oportunidad va a aplicar en los delitos que no excedan como mínimo de pena de 6 años a los que no excedan mínimo de 8 años.

El cuarto capítulo (art. 35 - 78) modifica algunos artículos del Código Penitenciario y Carcelario sobre la flexibilidad de permisos a las personas privadas de la libertad. Se permite que los fines de semana y los días festivos los reclusos estudien y trabajen con el fin de que puedan reducir más la pena. Además, se reducen las sanciones por las faltas cometidas dentro de la cárcel. Se elimina la sanción de la pérdida de redención de la pena por 120 días por escaparse. También, se permite acceder al permiso de salida de la cárcel por 72 horas, porque hoy se exige haber cumplido el 33% de la pena y ahora quieren que sea solo el 25%.

Por último, el quinto capítulo (art. 79 - art. 83) incluye los demás beneficios para los privados de la libertad como la eliminación de su antecedente judicial para aquellas personas con la pena suspendida, libertad condicional o en franquicia preparatoria aún cuando su condena esté vigente.

### **III. Consideraciones de los ponentes.**

#### **1) El proyecto pretende una transformación estructural de la política criminal colombiana que debilita la sanción del crimen y atenta contra la seguridad ciudadana.**

La política criminal desde su definición jurisprudencial advoca dos funciones principales, primero, la forma en la que un Estado soberano hace frente a las conductas sociales individuales y colectivas que merecen ser objeto de reproche judicial y segundo, la manera en que institucionalmente se garantiza la protección de los intereses del Estado y de los derechos de sus ciudadanos y residentes.

Así lo ha expresado la Corte Constitucional en Sentencia C-936 de 2010:

La noción de “política criminal” ha sido definida por la Corte, como “el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción”. La jurisprudencia constitucional ha reconocido así mismo que la política criminal puede ser articulada por el Legislador a través de la expedición de normas. En este sentido indicó que: “la legislación penal es manifestación concreta de la política criminal del Estado”, y que **“la decisión política que determina los objetivos del sistema penal y la adecuada aplicación de los medios legales para luchar contra el crimen y alcanzar los mejores resultados, se plasma en el texto de la ley penal” (subrayado fuera del texto)**

En Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 la Corte Constitucional ha sido enfática en determinar que la política criminal nacional debe ser reflexiva pero sobre todo coherente con una política de seguridad que contribuya a la protección de los bienes jurídicos protegidos y a los derechos humanos colectivos e individuales.

El Consejo Superior de Política Criminal ha entendido en ese sentido que la política criminal del Estado debe estar subordinada a las políticas de seguridad ciudadana valiéndose del sistema penal y en especial de la privación de la libertad como las medidas principales para resolver los problemas de la criminalidad. Por esta razón uno de los indicadores de la efectividad de la implementación de la política criminal

son los índices de seguridad ciudadana y de comisión de delitos cuya reducción debería ser el resultado concreto perseguido por este Proyecto de Ley.

Sin embargo el resultado concreto que persigue esta iniciativa es la descongestión de los cupos carcelarios mediante la adopción de medidas que pueden significar una falta de rigidez en la sanción y persecución del crimen ya que como se demuestra a continuación el proyecto: 1) articula una serie de beneficios que han sido reconocidos por el ejecutivo como “premios”; 2) abre la puerta a que condenados por narcotráfico accedan a beneficios; 3) hará más difícil la imposición de la medida preventiva aún cuando se captura en flagrancia; 4) dificultará la investigación y sanción de las infiltraciones de grupos ilegales en las protestas sociales; 5) propone la detención domiciliaria como el ideal, desconociendo la realidad técnica de los mecanismos de vigilancia; 6) modifica la definición de las cárceles y 7) Renuncia a la persecución estatal de delitos que protegen derechos fundamentales.

### **1.1. El Proyecto de Ley articula una serie de beneficios que han sido reconocidos por el ejecutivo como “premios”**

El pasado 8 de agosto de 2022<sup>3</sup> el Ministro de Justicia, Néstor Osuna, afirmó que se pueden brindar beneficios a las personas privadas de la libertad o pensar en su excarcelamiento. Enfatizó que si bien en la actualidad existen beneficios penales por ley, se han ido eliminando porque se tiene una visión muy radical sobre los mismos. Así pues, el Ministro resalta que con las medidas actuales de la tecnología se puede tener la certeza de que las personas no evadiran la justicia y que por ende, se pueden brindar los beneficios.

En todo caso, hacer esta serie de afirmaciones, resultan contrarias a la realidad de los mecanismos de vigilancia (tema que se abordará en detalle más adelante) y del sistema penal colombiano. Con la excusa de la humanización no se puede dar paso a la impunidad implementando rebajas, permisos y demás medidas para premiar finalmente a delincuentes, a personas que están cumpliendo una condena justamente por quebrantar el ordenamiento legal colombiano y con ello el orden social justo.

Este proyecto, y por ende el gobierno, está enfocado en materializar las funciones de la pena de reinserción y protección al condenado, pero está pasando por alto la prevención general y la retribución justa previstas en el artículo 4 del Código Penal, funciones igual de importantes y que deben ser garantizadas. No habrá prevención

---

<sup>3</sup> <https://youtu.be/PONMFGdlplg?t=655>



ni retribución cuando se concedan los siguientes beneficios/premios a los delincuentes.

- Primer “premio”: La posibilidad de rebajar la pena hasta en un 50% aún si se capturó en flagrancia.

El artículo 25 del Proyecto de Ley pretende que se derogue el párrafo del artículo 301 de la Ley 906 de 2004 que elimina la posibilidad de una rebaja de hasta el 50% cuando el procesado es capturado en flagrancia y decide aceptar cargos. El artículo expresa:

PARÁGRAFO. La persona que incurra en las causales anteriores sólo tendrá  $\frac{1}{4}$  del beneficio de que trata el artículo 351 de la Ley 906 de 2004

En ese sentido, si hoy una persona capturada en flagrancia decide aceptar cargos en la audiencia de formulación de imputación, en función de la interpretación sistemática que debe hacerse con el artículo 351, sólo podrá acceder al 25% de la rebaja de la pena. Eliminar el párrafo significa, sin mayor dilación, que las personas que sean capturadas en flagrancia podrán acceder, pese a ser sorprendidos en la ejecución de la conducta, hasta al 50% de la reducción de la pena, tal y como lo establece el artículo 351 de la Ley 906 de 2004.

ARTÍCULO 351. *Modalidades.* La aceptación de los cargos determinados en la audiencia de formulación de la imputación, comporta una rebaja hasta de la mitad de la pena imponible, acuerdo que se consignará en el escrito de acusación.

- Segundo “premio” la eliminación de las sanciones al mal comportamiento dentro de los establecimientos penitenciarios.

El artículo 61 del texto radicado para consideración del Congreso de la República plantea una modificación a las sanciones que se imponen a las personas privadas de la libertad cuando tienen mal comportamiento dentro de los establecimientos carcelarios.

La permanencia en dichos establecimientos tiene como finalidad la resocialización de la persona y por ende la modificación de su conducta para que sea compatible con los valores e ideales de la sociedad, de ahí que sea completamente válido y esperado que el comportamiento en los centros de reclusión sea moldeado y modificado para bien de la persona reclusa y de la sociedad, por tal razón el artículo 123 de la Ley 65 de 1993 establece las sanciones a las faltas leves dentro de los sitios de reclusión.

Según este artículo, por la comisión de faltas leves los reclusos tendrán la suspensión del derecho de visitas de 10 días y la pérdida del derecho a la redención de la pena de mínimo 60 y máximo 120 días. De igual manera, el artículo establece que la mala conducta de un recluso dentro del establecimiento penitenciario será causal para que el juez de ejecución de penas niegue la concesión de algún beneficio administrativo.

La modificación que plantea el artículo 61 del Proyecto comprende la reducción de las visitas de 10 a solo 5 días y de la pérdida del derecho de redención de la pena a solo un mínimo de 15 días y un máximo de 60 días, eliminando el agravio o el irrespeto a otro recluso como falta y considerando que la mala conducta ya no será determinante para la negación de cualquier beneficio administrativo.

Esa modificación va a dificultar la función resocializadora de la pena ya que las entidades a cargo del sistema penitenciario y carcelario requieren tener las herramientas jurídicas necesarias que, en función del principio de legalidad, les permita sancionar las conductas indebidas al interior de los establecimientos para poder modificar la conducta de las personas recluidas.

- Tercer “premio”: Facilidades de acceso a los permisos para salir de la cárcel aún mientras están condenados.

Los artículos 147 y ss. de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario) establecen los requisitos para acceder a los beneficios administrativos de salida de 72 horas sin vigilancia y de salida los fines de semana sin vigilancia. Uno de los requisitos objetivos señalados por la Ley es el cumplimiento y la permanencia de un mínimo de tiempo en el establecimiento carcelario para poder acceder al beneficio.

La redacción actual de la Ley 65 de 1993 indica que para acceder al beneficio de salida de la cárcel sin vigilancia por 72 horas, se requiere haber cumplido con el 33% de la pena y para los fines de semana el mínimo exigido es el 80% de la pena. Los artículos 71 y 72 de la iniciativa radicada pretenden disminuir al 25% el mínimo para acceder a la salida de 72 horas y a un 40% el mínimo exigido para poder salir los fines de semana.

Esta reducción injustificada, resulta por demás preocupante si se tiene en cuenta que, según datos recopilados del INPEC por la fundación objetivo cero, en el año 2022 se fugaron 135 personas a las que se les había concedido el beneficio administrativo de salida sin vigilancia por 72 horas. Ampliar el margen de acceso a estos permisos muy seguramente ampliará la estadística de fuga y el gobierno no propone nada para hacerle frente a dicha situación, es como si poco o nada le importara que los condenados cumplan la pena impuesta justa y legalmente.



- Cuarto “premio” los condenados por delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y corrupción podrán acceder a beneficios de los que actualmente se encuentran excluidos.

Los párrafos de los artículos 71 y 72 del proyecto en cuestión, habilitan a las personas reincidentes o condenadas por:

- Crímenes de guerra
- Genocidio
- Delitos de lesa humanidad
- Delitos contra el DIH
- Corrupción

a acceder a los beneficios de salida por 72 horas y salida los fines de semana sin vigilancia, previo el cumplimiento de un porcentaje de la pena. Esta medida es grosera, desmedida y atenta contra el ordenamiento nacional e internacional aplicable en virtud del artículo 93 de la Constitución, así como en contra de la naturaleza de la resocialización.

La gravedad y el grado de afectación de los bienes jurídicamente protegidos que se buscan tutelar con la positivización de las primeras cuatro conductas enlistadas y las sanciones de las mismas, es la razón por la cual no se deben conceder este tipo de beneficios pues estos delitos tienen un grado superior de antijuridicidad material y no tendría justificación humana y digna permitirles beneficio alguno.

Por otra parte, que el gobierno quiera concederle favores a los corruptos a través de un proyecto que busca “humanizar”, tampoco tiene una justificación político criminal, más si se tiene en cuenta que la lucha contra la corrupción en Colombia es permanente, álgida y es una deuda que el Estado tiene con el país. Conceder beneficios a esta clase de criminales es solo una muestra de que el proyecto tiene intenciones muy distintas a la resocialización y protección de las personas privadas de la libertad.

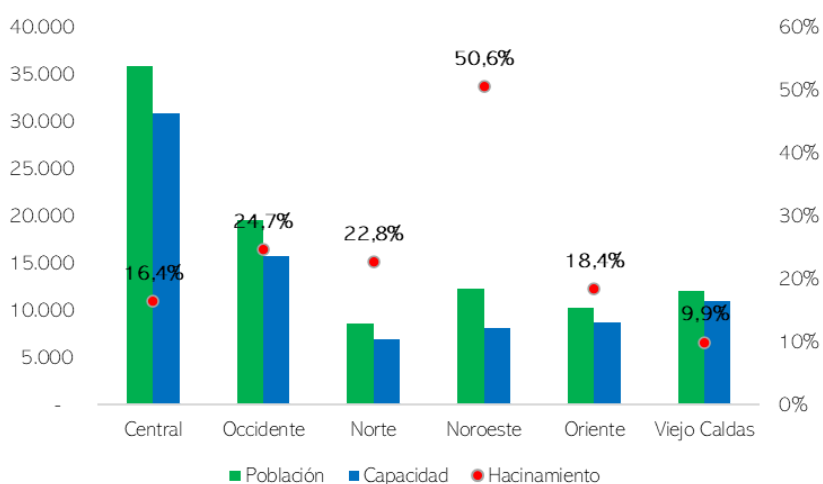
- Quinto “premio” se van a facilitar los traslados.

El artículo 46 pretende la modificación del artículo 75 de la Ley 65 de 1993 que establece de manera taxativa las causales de traslado de las personas privadas de la libertad. En ellas se establece que el traslado procede por motivos de salud cuando el motivo es certificado por el médico legista mientras que la redacción propuesta por el Gobierno Nacional y su bancada legislativa pretende ampliar esa posibilidad de certificación a cualquier médico tratante, lo que puede representar una modalidad de corrupción que facilite a cualquier médico certificar situaciones de salud que podrían ser ajenas a la realidad.

Se crea una causal nueva que responde a la descongestión del hacinamiento carcelario de un establecimiento específico. Sin embargo, cuando se revisa el estado actual del hacinamiento de la población privada de la libertad encontramos un déficit de capacidad total 17.354<sup>4</sup> cupos en los centros reclusión del orden nacional. Intuitivamente esta situación conlleva a concluir que los traslados de presos no resuelven el problema general, más aún cuando solo 21<sup>5</sup> establecimientos de reclusión tienen disponibilidad de cupos y en promedio se tienen 92 cupos libres, lo cual genera en una política esteril a nivel nacional.

Cuando se analiza a nivel regional encontramos que todas las regiones tienen un nivel de hacinamiento positivo y mayor a dos dígitos, lo cual implica que ningún traslado dentro de la región o entre regiones resuelve el problema de hacinamiento.

**Gráfica 1. Población Intramural por Región**



Fuente: INPEC. Elaboración propia

- Sexto “premio” se van a eliminar los antecedentes judiciales antes de que la persona termine de cumplir su pena.

La normativa penal actual en concordancia con las estipulaciones propias del derecho al habeas data determinan que una vez la persona cumple su pena y transcurren 5 años su antecedente judicial queda eliminado de las bases de datos.

Esto responde a la información que deben tener todos los ciudadanos, en especial quienes son empleadores, de los antecedentes delictivos de las personas que

<sup>4</sup> [Estadísticas INPEC](#)

<sup>5</sup> Derecho de petición INPEC indicado como oficio No. 2023EE0035317 (27/02/2023)

objetivamente fueron condenados por la justicia ordinaria penal y que cumplieron con un determinado tiempo de reclusión.

La propuesta presentada en este proyecto de ley es modificar la publicación de dichos antecedentes criminales bajo la percepción de que son una medida discriminatoria contra quienes han cumplido una decisión penal, sin embargo, la redacción de los artículos 78 y 79 amplía drásticamente el beneficio de eliminación de antecedentes, no solo a quienes hayan cumplido la pena sino a quienes se les haya concedido el beneficio de suspensión de la pena, libertad condicional o franquicia preparatoria, fases en las que aún se está en cumplimiento de la condena.

Si bien, en desarrollo del derecho al buen nombre y del Habeas Data se entiende que los antecedentes se eliminen una vez el condenado cumpla su condena, no tiene justificación alguna que la procedencia de otros beneficios o subrogados penales den lugar a la eliminación. De hecho, la misma Constitución Política en su artículo 248 consagra la figura de los antecedentes penales pues, su importancia es tal que, como lo ha dicho la misma Corte Constitucional en sentencia T-509 de 2020 son “una especie de dato personal negativo al representar situaciones no queridas, perjudiciales, socialmente reprobadas o simplemente desfavorables” y “constituyen información pública, al estar permitido conocer algunos aspectos propios del proceso penal” información pública que el Estado no tiene derecho a ocultar a la sociedad cuando el condenado sigue en cumplimiento de su condena.

## **1.2. El Proyecto de Ley abre la puerta a que condenados por narcotráfico accedan a beneficios**

El artículo 8 del proyecto de ley bajo estudio, que modifica el artículo 63 del Código Penal, habilita la posibilidad de suspender la pena para condenados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, destinación ilícita de bienes muebles o inmuebles y tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos, siempre que se trate de pequeños agricultores de cultivos ilícitos que estén en situación de pobreza y que hagan parte del PNIS; el artículo 11, por su parte, modifica el artículo 68A del Código Penal y permite la procedencia de beneficios y subrogados penales a ese mismo grupo de condenados.

Sin embargo, la forma en la que está planteado dicho beneficio, promueve el narcotráfico y constituye un incentivo perverso para los narcotraficantes y organizaciones criminales que instrumentalizan campesinos.

Consideramos que aplicar la suspensión condicional de la pena frente y conceder beneficios y subrogados penales a los condenados por delitos como el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 del C.P.) y tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos (artículo 382 del C.P.), que no son propios de

pequeños agricultores, terminaría por favorecer a las estructuras que se escudan en esa figura, para el desarrollo de sus actividades criminales.

Es reprochable que, aún sabiendo todo el daño que el narcotráfico le ha hecho al país, el gobierno pretenda premiarlos, excusándose en la supuesta humanización y otorgarles una serie de beneficios que no tienen justificación en la política criminal y aún menos en la lucha contra el narcotráfico.

### **1.3. El proyecto de Ley elimina los agravantes para delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes**

Mediante la derogatoria del artículo 103 A del Código Penal, el proyecto de ley sub examine plantea la eliminación de las circunstancias de agravación para delitos de homicidio y homicidio agravado cometidos contra menores de 18 años; en la práctica, esto se traduce en una disminución de las penas a imponer en estos casos.

### **1.4 El Proyecto de Ley amplía la posibilidad de conceder medidas no privativas de la libertad a todos los delitos cuyo mínimo de la pena sea de 8 años.**

El artículo 315 de la Ley 906 de 2004 impone como requisito objetivo para la imposición de medidas no privativas de la libertad, es decir aquellas que no van a significarle al detenido ni prisión domiciliaria ni intramural, que el mínimo de la pena señalada no exceda de los 4 años.

La redacción propuesta en el artículo 28 radicado propone que se amplíe de 4 a 8 años el mínimo de la pena para que pueda decretarse una medida no privativa de la libertad en delitos querellantes o en delitos que tengan como mínimo de la pena 8 años.

Eso significa que los siguientes delitos, pese a ser capturados en flagrancia, no tendrán que ir a la cárcel ni a casa por cárcel mientras se resuelve la responsabilidad penal de los indiciados:

- Del tráfico de personas
- Utilización ilícita de equipos transmisores o receptores
- Acceso carnal abusivo con menor de catorce años
- Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir
- Estimulo a la prostitución de menores
- Turismo sexual
- Maltrato por descuido, negligencia o abandono en persona mayor de 60 años
- Estafa
- Corrupción privada

- Administración desleal
- Defraudación a los derechos patrimoniales de autor
- Violación a los mecanismos de protección de los derechos patrimoniales de autor y otras defraudaciones
- Uso de documento falso
- Usurpación de marcas y patentes
- Ejercicio ilícito de actividad monopolística de arbitrio rentístico
- Contrabando
- Favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados
- Amenazas
- Perturbación en servicio de transporte colectivo u oficial
- Corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico
- Fraude al sufragante
- Corrupción de sufragante
- Voto fraudulento
- Alteración de resultados electorales
- Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula.
- Denegación de inscripción.
- Financiación de campañas electorales con fuente
- Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales
- Omisión de información del aportante
- Concusión.
- Tráfico de influencias de particular.
- Omisión de denuncia de particular.
- Falso testimonio.
- Receptación.
- Favorecimiento de la fuga
- Fraude procesal
- Amenazas a testigo

### **1.5. El Proyecto de Ley dificultará la investigación y sanción de las infiltraciones de grupos ilegales en las protestas sociales.**

El artículo 21 y 22 del texto radicado para discusión del Congreso de la República pretende excluir los delitos de terrorismo y concierto para delinquir de aquellas conductas que puedan llegarse a cometer en el ejercicio del derecho a la protesta social.

La protesta social es un derecho fundamental que requiere todas las garantías para su ejercicio, incluida la intervención estatal que permita la consolidación del

pacifismo de las jornadas de protesta. Esa intervención no solo es valorada en términos de intervención de la fuerza pública sino también en los escenarios de investigación y judicialización de las conductas delictivas que pueden ponerse de presente en el ejercicio de las protestas.

Las protestas sociales son un derecho fundamental más no así un estado constitucional de excepción que le doblegue al Estado a ceder su soberanía de investigación y sanción de conductas delictivas.

Considerar que las conductas delictivas cometidas dentro del marco de la protesta social no van a ser consideradas como terrorismo o concierto para delinquir va a dificultar que se investigue la participación de grupos armados al margen de la Ley que inescrupulosamente han aprovechado los escenarios de movilización ciudadana para cometer delitos en contra de la Institucionalidad del Estado y de otros ciudadanos tal y como ha quedado reportado, al menos en investigaciones, en los últimos casos de movilización social.

### **1.6. El Proyecto de Ley propone la detención domiciliaria como el ideal desconociendo la realidad técnica de los mecanismos de vigilancia**

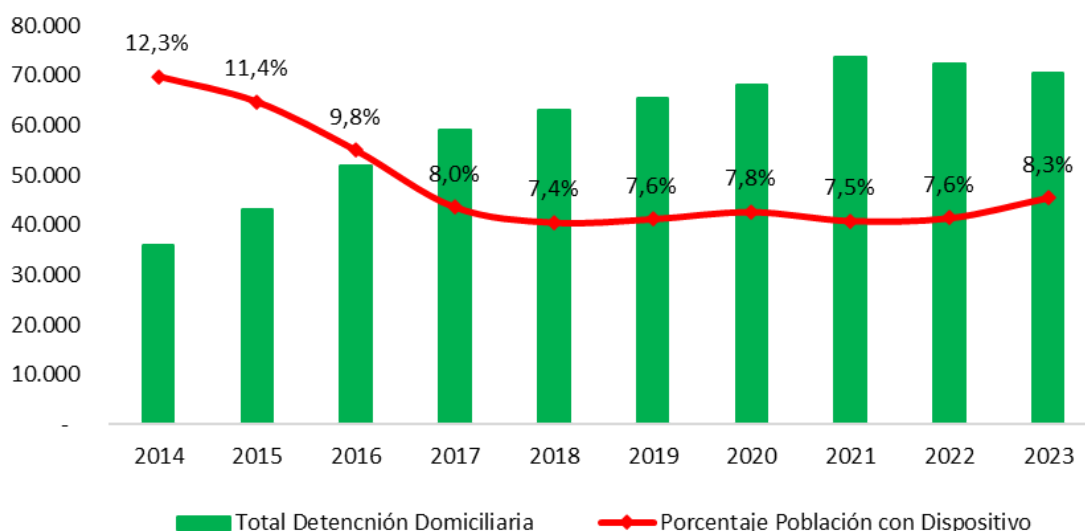
Las modificaciones realizadas por el Proyecto de Ley al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal permiten inferir que uno de los objetivos es ratificar la detención domiciliaria como el modelo de detención ideal que no congestiona los establecimientos carcelarios y que no significan mayor costo administrativo para el Estado. Esto se infiere por cuanto el artículo 5 amplía el beneficio de casa por cárcel para delitos que tengan como un mínimo de prisión 12 años, generando un espectro de 4 años de mínimo punible en el que los siguientes delitos podrán acceder al beneficio de la detención domiciliaria:

- Hurto calificado
- Contrabando
- Defraudación a las rentas de aduana
- Apoderamiento o alteración de sistemas de identificación
- Receptación
- Destinación ilegal de combustibles
- Administración de recursos relacionados con actividades terroristas.
- Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones
- Uso, construcción, comercialización y/o tenencia de semisumergibles o sumergibles
- Perturbación del certamen democrático
- Acuerdos restrictivos de la competencia
- Amenazas a testigo



- Ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio

**Gráfica 2. Población en detención domiciliaria y porcentaje de población con dispositivo tecnológico de vigilancia**



Fuente: INPEC, Elaboración Propia

La población en detención domiciliaria ha crecido a una tasa promedio de 8% en los últimos 10 años. Sin embargo, se observa que el porcentaje de la población con dispositivo móvil ha presentado un descenso significativo entre 2014 y 2018, posteriormente se observa un estancamiento de la población con dispositivo eléctrico. Esto cambió en el porcentaje de la población con dispositivo se debe a que se ha optado por aumentar la práctica de detención domiciliaria pero no la adquisición de dispositivos necesarios para la vigilancia y control, situación que se agravaría con la entrada en vigencia de este proyecto de ley.

Estas limitaciones hace inviable la adopción de la prisión domiciliaria como la regla general a las detenciones y condenas en el ordenamiento jurídico colombiano, máxime si se observan las cifras reportadas por el INPEC y recopiladas por la fundación objetivo cero en donde se reportan 1221 personas fugadas en detención domiciliaria durante el año 2022 y un aumento del 156% de las fugas de personas en detención domiciliaria en los últimos 5 años.

### 1.7. El Proyecto de Ley modifica la definición de las cárceles

La clasificación de los establecimientos carcelarios en el territorio nacional y que está definida en la Ley 65 de 1993, se desarrolla en función de los niveles de seguridad de los establecimientos carcelarios que son ocupados por personas privadas de la libertad que posterior a un examen de individualización y perfilamiento son enviadas a establecimientos específicos a cumplir su pena.

La propuesta presentada pretende transformar la definición de los establecimientos carcelarios para que ya no sea en función de los niveles de seguridad sino de las fases de preparación para la libertad de los detenidos generando una ambigüedad legislativa respecto los establecimientos considerados de máxima seguridad.

En los artículos 37 y 38 del Proyecto de Ley se propone la clasificación de las cárceles por niveles 1, 2, 3 y 4. Así pues, el Nivel 1 hace referencia a los establecimientos de *fase interna* de preparación para la libertad de las personas privadas de la libertad que por su perfil criminal o por la gravedad del delito, requieren condiciones de alta seguridad o las personas privadas de la libertad que corran peligro de la vulneración de su integridad por otros reclusos.

El Nivel 2 por su parte, se refiere a los establecimientos preparados para brindar la *fase interna* de preparación para la libertad, son aquellos que detienen preventivamente a personas que no ofrezcan especiales riesgos de seguridad, lo que hoy en día se cataloga como periodo cerrado (alta seguridad). El Nivel tres tiene que ver con los establecimientos preparados para brindar la *fase intermedia* de preparación para la libertad, las que se encuentran hoy catalogadas como período semiabierto (mediana seguridad). Por último, el Nivel cuatro se refiere a establecimientos preparados para albergar la *fase externa* de preparación para la libertad o las personas clasificadas en periodo abierto (mínima seguridad).

Por las modificaciones propuestas a la Ley 65 se infiere que las cárceles de máxima seguridad ahora serán las cárceles de nivel 1, sin embargo esas cárceles serán aquellas en donde estarán reclusos quienes apenas están iniciando su tratamiento penal, no necesariamente personas con perfiles altamente peligrosos ni condenados por delitos considerados graves contra la sociedad.

En ese sentido no queda claro que las cárceles de nivel 1 tengan la infraestructura y el personal que demanda un establecimiento penitenciario de alta seguridad, ni las de nivel 2 ni ninguna de ningún nivel, por lo que se podría estar ante la eliminación normativa de los establecimientos carcelarios de máxima seguridad.

El hecho de que los establecimientos penitenciarios no esten organizados en función de la seguridad contraviene las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el

tratamiento de los reclusos, conocidas como reglas Nelson Mandela<sup>6</sup> ya que la regla 89.2 establece:

Los establecimientos penitenciarios no deben adoptar las mismas medidas de seguridad con respecto a todos los grupos de reclusos. **Convendrá establecer diversos grados de seguridad conforme a lo que sea necesario para cada grupo.** Los establecimientos de régimen abierto, en los cuales no existen medios de seguridad física contra la evasión y se confía en la autodisciplina de los reclusos, proporcionan por este mismo hecho a determinados reclusos cuidadosamente elegidos las condiciones más favorables para su reeducación.

### **1.8. El Proyecto de Ley renuncia a la persecución penal del Estado a delitos tipificados que protegen garantías y derechos fundamentales.**

- Delitos que protegen la libertad religiosa.

Con la finalidad de humanizar la política criminal y descongestionar los cupos carcelarios de los establecimientos de detención el artículo 14 del Proyecto elimina los delitos contra el sentimiento religioso y el respeto a los difuntos que tienen como finalidad proteger la libertad de cultos consagrada el artículo 19 de la Constitución Política y que protege a más del 85% de la población colombiana que manifestó en el año 2021 profesar algún tipo de fe<sup>7</sup>.

Según el artículo 2 de la Ley 133 de 1994 el Estado si bien no es confesional tampoco es ateo o agnóstico ni “indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos”, en ese sentido el Estado está obligado a proteger las creencias en pro del bien común y renunciar a perseguir los delitos que existen en contra de las creencias religiosas no es una forma de protección que de resultados:

**Artículo 2º Ley 133 de 1994.-** *Ninguna Iglesia o Confesión religiosa es ni será oficial o estatal.* Sin embargo, el Estado no es ateo, agnóstico, o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos.

El Poder Público protegerá a las personas en sus creencias, así como a las Iglesias y confesiones religiosas y facilitará la participación de éstas y aquellas en la consecución del bien común. De igual manera, mantendrá relaciones armónicas y de común entendimiento con las Iglesias y confesiones religiosas existentes en la sociedad colombiana.

También está obligado el Estado a proteger los cultos en razón al artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece:

<sup>6</sup> Reglas Nelson Mandela. Disponibles haciendo [clic acá](#)

<sup>7</sup> Encuesta de cultura política 2021 DANE. Disponible haciendo [clic acá](#)

**Artículo 18 Declaración DDHH.** Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia

- Injuria y Calumnia

El artículo 15 elimina los delitos de injuria, calumnia, injuria y calumnia indirectas, sus agravaciones y circunstancias de graduación de la pena, las injurias o calumnias recíprocas y el incesto.

Las modalidades de la injuria y la calumnia protegen el derecho a la honra consagrado en el artículo 21 de la Constitución Política de Colombia y es un derecho que ha cobrado especial relevancia en la era digital de las redes sociales en donde el ciberbullying ha ocasionado la vulneración de los derechos fundamentales de millones de ciudadano.

La eliminación de los delitos que sancionan las vulneraciones a la honra y el buen nombre es eliminar los delitos que sancionan el bullying, una situación alarmante en el territorio nacional en el que, según cifras conocidas por la Comisión Sexta del Senado de la República en noviembre de 2022 de cada 10 niños 7 sufren a diario alguna forma de acoso o ciberacoso.

Según las cifras allí reveladas Colombia es el segundo país latinoamericano de la OCDE en el que hay una mayor exposición al matoneo. De acuerdo con los estudios de la ONG Internacional Bullying sin Fronteras entre el año 2020 y el 2021 en Colombia se registraron 8.981 casos graves de acoso escolar.

Este tipo de delitos cumplen una función preventiva de delito ya que sus cifras demuestran que por lo general no son delitos que llegan a juicio y que terminen con una condena sino que son acciones que terminan en una conciliación y en una modalidad de justicia restaurativa para las partes.

Las cifras del SPOA respecto estos delitos demuestran que su eliminación solo descongestionan a fiscales y jueces que adelantan las etapas de investigación del delito y no a los establecimientos carcelarios pues por ejemplo, por el delito de injuria en el 2021<sup>8</sup> Se conocieron más de 20.592 noticias criminales respecto las cuales solo el 2,12% terminó en etapa de juicio. En 2022<sup>9</sup>, se presentó una reducción en donde

---

<sup>8</sup> Estadísticas Fiscalía ([Click acá](#))

<sup>9</sup> Estadísticas Fiscalía ([Click acá](#))

por la misma conducta se conocieron 28.097 noticias criminales y sólo el 0.17% han llegado a etapa de juicio.

Solucionar las controversias relativas a la honra y el buen nombre por otros mecanismos como las acciones civiles de perjuicio atenta contra las víctimas de estos delitos ya que la acción penal es gratuita y no requiere de la presentación de abogado cómo si lo exige el derecho de postulación de la jurisdicción ordinaria civil.

- Incesto

La eliminación propuesta del delito del incesto requiere, para su oposición, precisar la noción del principio de legalidad del estado social de derecho, según el cual los particulares tienen permitido todo aquello que no este prohibido por una ley, de manera que la eliminación del delito del incesto no solo normalizaría la conducta que es considerada no deseable en la sociedad sino que, en virtud del principio de legalidad, se le estaría permitiendo a los ciudadanos al desconocer las más de 290 denuncias que reposan en la Fiscalía General de la Nación por ese delito en los últimos 5 años.

La tipificación del incesto como delito ya pasó el examen de constitucionalidad de la Corte Constitucional quien en Sentencia C-241 de 2012<sup>10</sup> consideró que la tipificación penal del incesto es una limitación válida y justificada al libre desarrollo de la personalidad ya que con esta tipificación se protegen los derechos de los niños que son superiores por mandato del artículo 44 constitucional y el bien jurídico de la familia, que según el artículo 42 de la Constitución Política es el núcleo fundamental de la sociedad.

- Inasistencia alimentaria.

El artículo 18 propone la eliminación de delito de inasistencia alimentaria y sus agravantes. Esa eliminación solo descongestionaría la etapa de investigación que adelantan jueces y fiscales y que como lo demuestran las cifras del SPOA la mayoría de los procesos por inasistencia alimentaria no llegan a la etapa de juicio sino que concluyen con un acta de conciliación.

Eso demuestra que la tipificación de la conducta como delito ha servido para proteger a niños y mujeres que ante la irresponsabilidad de una filiación no tienen otra opción que acudir al mecanismo gratuito y expedito de la denuncia para la resolución de su problema.

La coacción del delito ha permitido la resolución de los procesos judiciales mediante conciliación. La inasistencia alimentaria es el tercer delito con mayor número de

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional . Sentencia C-241 de 2012. Disponible haciendo [clic acá](#)

noticias criminal en la Fiscalía General de la Nación pero, de las denuncias de inasistencia alimentaria solo el 1.04% de los casos llegan a juicio, el 98% restante se concilian.

## 2) Comparación internacional.

Cuando se compara el estado de las cárceles a nivel internacional las dos variables fundamentales son el hacinamiento, que refleja el estado actual de la capacidad de los distintos establecimientos de reclusión, y la población total en prisión por cada 100 mil habitantes, que refleja la proporción de presos en relación con la población.

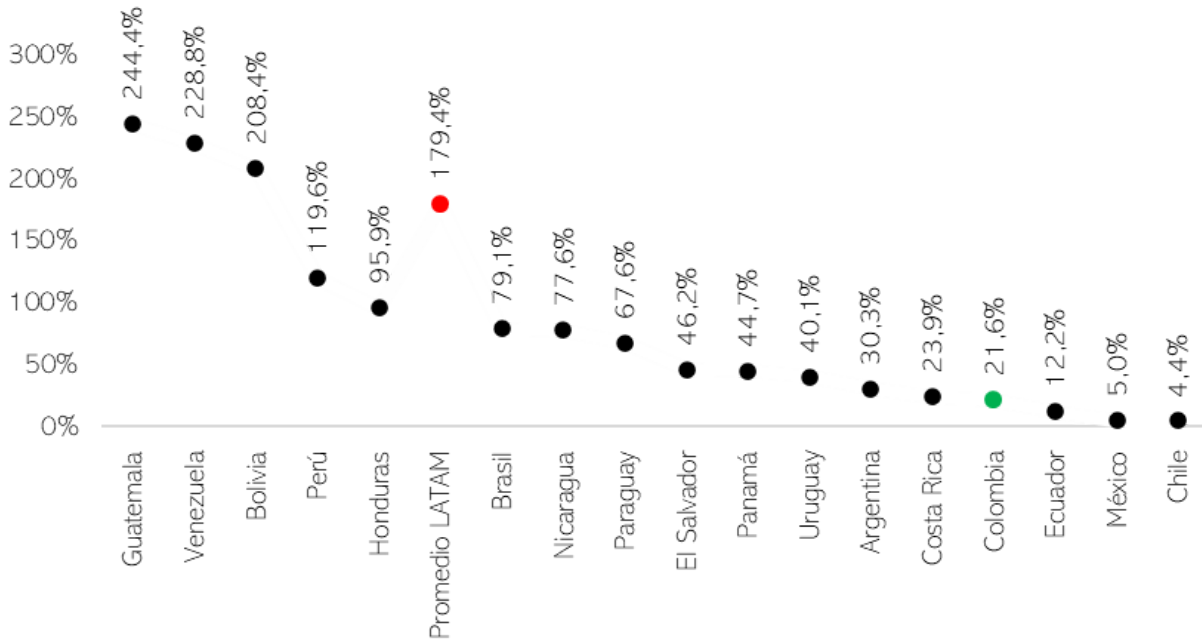
La actual propuesta del Gobierno Nacional ha implementado la narrativa de que en Colombia estas dos variables presentan valores muy altos, situación indeseable, y que por ello se deben desarrollar medidas distintas a las tradicionales como lo es la ampliación de oferta de cupos en los centros de reclusión y nueva infraestructura.

Sin embargo, la presente alternativa del gobierno nacional no cuenta con un sustento técnico que indique cuántas personas se verían beneficiadas con esta medida, los perfiles de riesgo de cada recluso y los costos de oportunidad que implica usar alguna otra modalidad de privación de la libertad, tanto financieramente como socialmente.

Ahora bien, en términos comparativos con la región latinoamericana encontramos que Colombia no se encuentra en una situación realmente grave como la de otros países latinos. Como se observa en la **Gráfica 3 y 4**, donde se analiza las dos principales variables de interés:



**Gráfica 3. Porcentaje de Hacinamiento por País (Latinoamérica)**

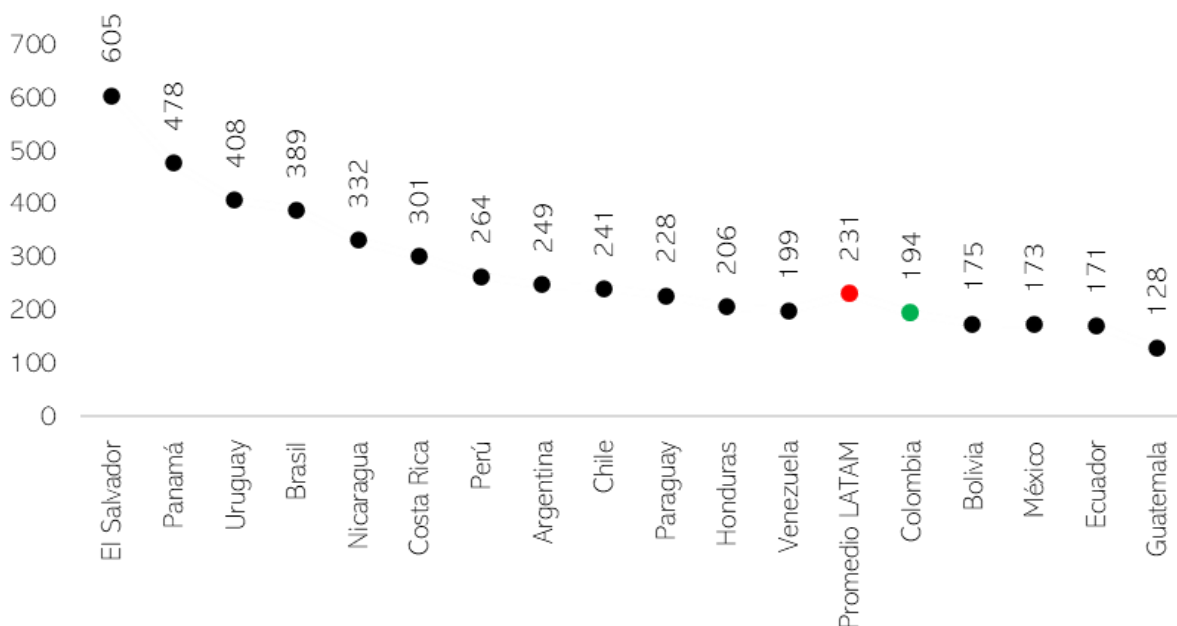


Fuente: World Prison Brief

En términos comparativos encontramos que Colombia tiene una de las tasas de hacinamiento más baja de la región latinoamericana, ubicándose sólo por encima de Chile, México y Ecuador. Adicionalmente, se encuentra que el promedio regional es de 179,4%<sup>11</sup> lo cual implica una diferencia de 157,8 puntos porcentuales. En este sentido, observamos que si bien el hacinamiento de la población carcelaria no es deseable, Colombia tiene un mayor margen de maniobra con respecto a sus homólogos de la región.

<sup>11</sup> World Prison Brief ([Click acá](#))

**Gráfica 4. Población Privada de la Libertad por cada 100 mil habitantes (Latinoamérica)**



Fuente: World Prison Brief

En comparación con la población privada de la libertad por cada 100 mil habitantes, Colombia tiene una tasa por debajo del promedio de la región. En este sentido nuevamente se demuestra que Colombia no es un país con una condición atípica en la región y mucho menos el que presenta los peores indicadores.

Entre las recomendaciones hechas por Elías Carranza<sup>12</sup> como director del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), propone que si una reforma al sistema penitenciario quiere ser integral, requiere de las siguientes características:

- A. Debe ser una política comandada desde el ministerio del sector encargado para garantizar la solidez de la propuesta.
- B. Formación específica de los funcionarios de las de los institutos penitenciarios, donde los niveles jerárquicos respondan a vocación, formación, conocimiento específico de la carrera penitenciaria

<sup>12</sup> ILANUD ([Click acá](#))

- C. Continuidad de la política penitenciaria en el tiempo, se debe garantizar que sea una propuesta sostenible en el tiempo y capaz de perpetuarse en los gobiernos venideros
- D. Creación de la carrera penitenciaria
- E. Creación de una escuela o instituto de capacitación que selecciona y capacita a todo el personal
- F. Garantía de recursos financieros para cumplir con los objetivos de: 1). Personal idóneo y bien pagado, con una adecuada proporción de personas presas respecto de personas funcionarias; 2). Infraestructura edilicia, los altos niveles de hacinamiento no puede funcionar adecuadamente ningún centro penitenciario; 3). Presupuesto anual que permita afrontar los gastos indispensables para el adecuado funcionamiento del sistema
- G. Inversiones periódicas anuales, principalmente en 3 factores: : 1). Personal y capacitación anual de los mismos; 2). reclutamiento de nuevo personal para mantener la adecuada proporción de personas presas respecto de personas funcionarias; y 3). Infraestructura para garantizar la capacidad edilicia del sistema

Las características dentro del modelo penitenciario han sido implementadas con éxito en países como Costa Rica y República Dominicana, donde se ha hecho un análisis integral del problema de las cárceles abordando la sobrepoblación, la cantidad y calidad personal y la infraestructura adecuada. Sin embargo, esta propuesta no tiene en cuenta este tipo de recomendaciones hechas por lo cual la actual reforma de “humanización” penitenciaria es estéril en corto y largo plazo.

Finalmente y a modo de conclusión, la actual propuesta del gobierno nacional se encuentra fuera del contexto internacional y sin un sustento técnico claro que demuestre la capacidad de la iniciativa para resolver los problemas de hacinamiento y no repercuta en incentivo perverso la comisión de actos y conductas punibles al generar “premios” y rebajas de penas a los delincuentes

### **3) La situación de seguridad y orden público del país no son compatibles con las medidas propuestas en el proyecto.**

Debido a distintas circunstancias en el territorio se ha generado el desencadenamiento de conductas violentas y punibles que atentan contra la población. Producto de esta situación se observa que la población en términos generales tiene una percepción de inseguridad del 44%<sup>13</sup> de la población para 2021 y que varía en relación al año anterior en 4 puntos porcentuales.

<sup>13</sup> DANE: Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana ([Click acá](#))

Adicionalmente, se observa que en las zonas urbanas la percepción de inseguridad es mayor que en las zonas rurales, las percepciones de inseguridad son de 48,8% y 26,6% respectivamente, esta situación se puede deber a mayores niveles de robo, delincuencia común, hurtos, uso de transporte masivo en las ciudades, mayores y vida nocturna.

Existe además un problema de género alrededor de la percepción de inseguridad, las mujeres tienden a sentirse más inseguras que los hombres tanto en las zonas urbanas como rurales.

**Tabla 1. Tasa de percepción de inseguridad en la ciudad o municipio, por sexo Población 15 años y más Total nacional, cabecera, centro poblado y rural disperso 2020 - 2021**

Área Geográfica	Percepción de inseguridad en la ciudad o municipio	2020		2021		2020-2021
		Porcentaje (%)	IC	Porcentaje (%)	IC	Diferencia Significativa
Total Nacional	Total	39	1	44	1	Sí
	Hombre	36,9	1,1	42,4	1,1	Sí
	Mujer	40,9	1,1	45,5	1	Sí
Cabecera	Total	42,6	0,9	48,8	1	Sí
	Hombre	40,7	1,1	47,4	1,1	Sí
	Mujer	44,2	1	50	1,1	Sí
Centro Poblado y Rural Disperso	Total	26,3	2,3	26,6	1,9	No
	Hombre	24,7	2,4	26	2,2	No
	Mujer	28	2,9	27,3	2,1	No

Fuente: Dane, Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana – 2021 - 2020

Las razones que explican este alto nivel de percepción de inseguridad en la población se debe por ejemplo a que en 2020 el 7,5%<sup>14</sup> de los colombianos fueron víctimas de algún delito y que agrava en ciertas ciudades del país donde la tasa de victimización son a dos dígitos: Pasto (18,7%), Bogotá (12,2%), Ibagué (11%) y Villavicencio (10,3%). Los principales delitos que sufrieron los habitantes de estas ciudades son hurto, hurto a vehículos, hurto a residencias, riñas y extorsión.

En cuanto a las denuncias se observa que el 72,9% de la población no denuncia los delitos de los que son víctimas, analizando las diferencias entre zonas urbanas y rurales se observa que se denuncia más en la primera 30,2% que en la última 13,9 caso particular teniendo en cuenta que en el último se cometen menos delitos pero

<sup>14</sup> DANE: Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana

se puede deber a costos transacción relacionados al proceso administrativo de denunciar.

Ahora bien, entre las principales razones identificadas por la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana por las cuales los ciudadanos no denuncian se presentan tres razones fundamentales: 1). La percepción de que las autoridades no hacen nada; 2). No confía en la administración de la justicia; 3). Considera que era innecesario.

**Tabla 2. Razones para no denunciar, por delito Población 15 años y más Total nacional 2020**

Razones	Hurto a residencia		Hurto de ganado o semovientes		Hurto a personas		Hurto a vehículos		Riñas y peleas		Extorsión o intento de extorsión		Incidentes seguridad digital	
	%	IC	%	IC	%	IC	%	IC	%	IC	%	IC	%	IC
Las autoridades no hacen nada	44,6	7,9	40,5	11,5	49,9	4	43,4	6,1	31,1	8,2	27,4	5,7	18,3	3,7
No confía en la administración de justicia	7,4	4,2	2,7	4,5	11,4	2,8	8,5	3,3	91	4,5	8,2	4	8	2,6
Consideró que era innecesario	23,1	6,4	32,9	13,4	15,1	2,9	22,4	5,1	40,1	9,1	42,2	6,9	31,4	4,6
Otra*	24,9	6,3	23,9	9,8	23,5	3,4	25,7	5,7	19,8	6,1	22,3	5	42,3	5

\*Otra razón agrupa: Existían muchos trámites o estos eran demorados, faltaban pruebas de hecho, no conocía el proceso de denuncia, lo(a) amenazaron, miedo a represalias, un familiar, amigo o conocido estuvo entre los delincuentes, las autoridades le recomendaron no denunciar, el problema se soluciona o el daño fue reparado y otro.

Fuente: Dane, Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana – 2021 - 2020

En conclusión, la propuesta del Gobierno Nacional desconoce la realidad de los Colombianos que sienten miedo de salir a las calles o de perder sus bienes y que con la entrada en vigencia de este proyecto de ley se reafirma la creencia que tienen los ciudadanos de que las instituciones y los administradores de justicia no cumplen con su función de castigar a los delincuentes.

#### **4) La inseguridad en las ciudades y el narcotráfico está creciendo.**

El último informe del Ministerio de Defensa revela que la inseguridad está en auge y la política contra las drogas se está abandonando.

La erradicación manual de hectáreas de coca es una de las más bajas de las últimas dos décadas. En los dos primeros meses del año 2023, la erradicación de cultivos de coca cayó un 93% respecto al 2022. El gobierno no está teniendo y aplicando una política efectiva contra el narcotráfico. Esto se evidencia también en que las incautaciones de toneladas de cocaína cayeron en 39% y las incautaciones de heroína cayeron en 54%.

En las ciudades, la inseguridad es creciente. Los secuestros y extorsiones aumentaron 96% y 18%, respectivamente. Los hurtos siguen la misma tendencia (+15%) al igual que las víctimas por homicidios (67%). De acuerdo con el último informe de INDEPAZ, a marzo 2023, en Colombia se presentaron 27 masacres con un total de 88 víctimas.

Indicador	Ene-Feb 2022	Ene-Feb 2023	Variación Absoluta	Variación Porcentual
Erradicación manual de cultivos de coca (Hectáreas)	9.895	733	- 9.162	-92,6%
Cocaína incautada (Toneladas)	122	74	- 48	-39,3%
Heroína Incauada (Kilogramos)	137	63	- 74	-54,0%
Secuestro Total	27	53	26	96,3%
Homicidio Colectivo (Víctimas)	12	20	8	66,7%
Hurto a Personas	47.905	56.731	8.826	18,4%
Hurto a Residencias	4.866	5.583	717	14,7%
Extorsión (Casos)	1.141	1.353	212	18,6%
Delitos Contro Recursos Naturales	646	708	62	9,6%

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Defensa, 2023

#### IV. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:



**“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

*Se entiende como conflicto de interés una 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.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)*”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el*

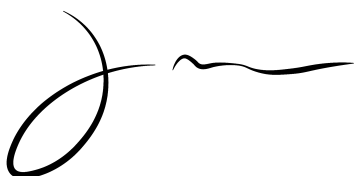
*momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Por lo anterior, se estima que este proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo. No obstante lo anterior, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

## PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, rendimos ponencia **NEGATIVA** y solicitamos a los miembros de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley No. 336 de 2023 Cámara - 277 de 2023 Senado “Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,



---

**JOTA PE HERNÁNDEZ**  
Senador Ponente



---

**PALOMA VALENCIA LASERNA**  
Senador Ponente



---

**JORGE BENEDETTI MARTELO**  
Senador Ponente