

Bogotá D.C., 10 de mayo 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 PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 336 de 2023C - 277 de 2023S. *"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 presidentes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de Ponencia NEGATIVA para primer debate al Proyecto de Ley No. 336 de 2023C- 277 de 2023S. *"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"*, de acuerdo a los siguientes argumentos:

El informe de ponencia contiene:

1. Objeto y Contenido del proyecto de ley
2. Trámite de la Iniciativa
3. Consideraciones del ponente
4. Conflicto de Intereses
5. Proposición

## 1. Objeto y Contenido del proyecto de ley

Según los autores, el proyecto de ley tiene como objeto reformar el marco normativo e institucional en materia penal y de la ejecución de las penas, con el fin de adecuarlo a los principios de racionalidad, coherencia y proporcionalidad; humanizar las penas, fortalecer un enfoque restaurativo y contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario.

La iniciativa legislativa está compuesta por 83 artículos, agrupados en cinco capítulos. El primero contiene el objeto; el Capítulo II (artículos 2 -24) modifica el Código Penal; el capítulo III (artículos 25 - 34) modifica el Código de Procedimiento Penal; el capítulo IV (artículos 35- 78) modifica el Código Carcelario y Penitenciario y, finalmente, el capítulo V (artículos 79- 83) modifica otras disposiciones como la Política antitrámites (Decreto-Ley 19 de 2012), el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) y el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).

## 2. Trámite de la Iniciativa

El Proyecto de Ley No. 336 de 2023C- 277 de 2023S *"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 el día 06 de febrero ante la Secretaría de la Cámara de Representantes por el Ministro de Justicia y del Derecho- Nestor Ivan Osuna Patiño, el Ministro del Interior- Alfonso Prada Gil, los honorables senadores César Augusto Pachón Achury, María José Pizarro Rodríguez, Isabel Cristina Zuleta López, Jael Quiroga Carrillo y Clara Eugenia López Obregón y; los honorables representantes David Ricardo Racero Mayorca, William Ferney Aljure Martínez, Agmeth José Escaf Tijerino, Alfredo Mondragón Garzón, James Hermenegildo Mosquera Torres, Alirio Uribe Muñoz, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Piedad Correal Rubiano, Norman David Bañol Álvarez, Heraclito Landinez Suárez, Luz María Múnera Medina, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Pedro José Suárez Vacca, Andrés David Calle Aguas y Jorge Alejandro Ocampo Giraldo.

El mismo 06 de febrero el Gobierno Nacional, por medio del Ministerio del Interior, expidió el Decreto No. 0160 de 2023 *"Por el cual se convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias"* e incluyó en el listado de proyectos de ley a los cuales el Congreso debía dar trámite, en las sesiones extraordinarias, el Proyecto de Ley No. 336 de 2023C- 277 de 2023S. *"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"*.

Los días 9 y 22 de febrero se realizaron dos audiencias públicas en las que se expusieron diferentes visiones del Proyecto de Reforma a la Política Criminal. Se contó con la participación del Ministro de Justicia, delegados del Ministerio

de Educación, Senadores y Representantes a la Cámara, algunos miembros de la Comisión Accidental de Seguimiento, Vigilancia y Control al Sistema Penitenciario y Carcelario, funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, funcionarios de la Policía Nacional, académicos, miembros de la sociedad civil y personas privadas de la libertad.

El día 15 de febrero el Gobierno Nacional solicitó al Congreso de la República darle trámite de urgencia al proyecto de ley argumentando que:

*"La declaratoria del estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario no resuelto, ha generado infracciones a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, las cuales se mantienen en permanente ocurrencia, luego cada minuto que transcurre, cuenta para poder mejorar las condiciones de vida digna y garantía de sus derechos fundamentales. Por ello, cualquier reducción posible en tiempo, del trámite propio del procedimiento legislativo, podrá impactar favorablemente las condiciones de subsistencia de dicha población".*

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, 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"*.

El 02 de marzo de 2023 los Honorables Representantes Juan Carlos Wills, Julio Cesar Triana, Luis Eduardo Díaz Mateus, Juan Daniel Peñuela, Juan Manuel Cortés, Andrés Felipe Jiménez, Ruth Amelia Caycedo, Victor Andres Tovar, Delcy Esperanza Isaza, Adriana Carolina Arbeláez, Astrid Sánchez Montes De Oca, Jorge Eliécer Tamayo, Oscar Rodrigo Campo, Oscar Sánchez, Alvaro Leonel Rueda, Jorge Méndez Hernández, Hernán Darío Cadavid, Marelen Castillo, José Jaime Uscátegui, Diógenes Quintero y Juan Carlos Losada radicamos en la Presidencia de la República una misiva en donde solicitamos el retiro del mensaje de urgencia, manifestando que por tratarse de un proyecto de altísima importancia para la población colombiana, que responde al llamado de la Corte Constitucional de frenar el estado de cosas inconstitucional que se presenta actualmente, requiere de insumos de diferentes autoridades, así como de las garantías propias de los debates en los cuales se cuenta con el suficiente tiempo para enriquecer y reforzar la iniciativa.

El 13 de marzo, el Gobierno Nacional dio respuesta a la solicitud mencionada en el párrafo anterior, manteniendo el mensaje de urgencia, afirmando que se requiere una intervención humanitaria y administrativa en el Sistema Penitenciario y Carcelario que no da espera. Adicionalmente, afirmó que el hecho de que a un proyecto de ley se le dé trámite de urgencia no implica que no vaya a ser objeto de deliberación democrática en el Congreso de la

República.

El 16 de marzo de 2023, la mesa directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designó como ponentes a los honorables senadores María José Pizarro -C-, Alfredo Deluque Zuleta, Alejandro Vega Pérez, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Julián Gallo Cubillos, Jonathan Pulido Hernandez, Juan Carlos García Gómez y Paloma Valencia Laserna.

El 17 de marzo de 2023, la mesa directiva de la Comisión Primera de la Cámara nos designó como ponentes a los Representantes Juan Carlos Wills Ospina -C-, Juan Carlos Lozada Vargas -C-, Pedro José Suarez Vacca -C-, Catherine Juvinao Clavijo, Ana Paola García Soto, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, Jose Jaime Uscategui Pastrana, James Hermenegildo Mosquera Torres, Marelen Castillo Torres y Luis Alberto Alban Urbano.

El 31 de marzo se llevaron a cabo audiencias públicas simultáneas en las ciudades de Cúcuta y Pasto, la primera fue convocada por los representantes Diógenes Quintero y Pedro Suarez Vacca y, contó con la presencia del Ministro de Justicia- Néstor Iván Osuna Patiño, estudiantes de derecho y campesinos del departamento. En la segunda, convocada por el representante Juan Daniel Peñuela, hizo presencia el viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa- Camilo Eduardo Umaña.

### **3. Consideraciones del ponente**

#### **3.1. El Proyecto de Ley no soluciona el Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario extendido a los Centros de Detención Transitoria.**

##### **3.1.1. Contextualización Estado de Cosas Inconstitucional**

El Estado de Cosas Inconstitucional es una figura o una forma de decisión que la Corte Constitucional adopta cuando hay una violación masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales. Para esta declaratoria se deben cumplir los siguientes requisitos:

*"1. que haya una violación masiva y recurrente de los derechos fundamentales de cierta población; 2. que esa violación no se deba a circunstancias específicas sino a problemas generales usualmente ligados a la falta de cumplimiento de ciertas autoridades de sus obligaciones legales y constitucionales y que, por consiguiente; 3. las tutelas individuales no sirven porque, 4. se necesitan medidas generales".<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> [1] Uprinmy R., "5 preguntas para entender el estado de cosas inconstitucional por la inseguridad de excombatientes" Dejusticia. Febrero 08 de 2022. Tomado de: [https://www.dejusticia.org/5-preguntas-para-entender-el-estado-de-cosas-inconstitucional-por-la-inseguridad-de-excombatientes/#:~:text=es%20tan%20importante%3F-,El%20estado%20de%20cosas%20inconstitucional%20\(ECI\)%20es%20una%20figura%20o,fundamentales%20de%20ciert](https://www.dejusticia.org/5-preguntas-para-entender-el-estado-de-cosas-inconstitucional-por-la-inseguridad-de-excombatientes/#:~:text=es%20tan%20importante%3F-,El%20estado%20de%20cosas%20inconstitucional%20(ECI)%20es%20una%20figura%20o,fundamentales%20de%20ciert)

Cuando la Corte encuentra estos requisitos, declara la existencia del estado de cosas inconstitucional y formula órdenes a las diferentes autoridades y entidades para lograr la superación de la situación. De igual manera, establece las medidas necesarias para darle seguimiento a la misma.

La Corte Constitucional ha declarado el estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario en reiteradas ocasiones, la primera vez en la sentencia T- 153 de 1998, donde, por los niveles de hacinamiento existentes, impartió a las autoridades competentes órdenes que incluían la adopción de un plan de construcción y refacción carcelaria; la separación de personas procesadas y condenadas; la garantía del personal de guardia y especializado suficiente en los establecimientos del país; y la adopción de medidas para que las entidades territoriales cumplieran la obligación de crear y mantener centros de reclusión propios.<sup>2</sup>

La segunda vez, en la sentencia T-388 de 2013, la Corte encontró que la situación era similar a la de 1998 pero las causas eran distintas, por lo que declaró que el Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano se encontraba, *“en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente de manera grosera, que conlleva un desconocimiento de la dignidad humana, principio fundante de un estado social de derecho.”*

El Estado desde 1998 y hasta 2013 hizo importantes inversiones en infraestructura carcelaria, sin embargo, los niveles de hacinamiento y violación de derechos humanos regresaron a los de la primera declaratoria. Según la Corte, esta situación tiene como principales causas las dificultades y limitaciones estructurales de la política criminal, así como la inacción de las autoridades competentes. En esta ocasión, la Corte ordenó a las diferentes entidades garantizar los diferentes derechos y servicios como el derecho a la salud, al agua y asegurar la efectiva reinserción social. Adicionalmente, se ordenó dar aplicación a la regla de equilibrio decreciente, es decir, que solo se podía autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión, si el número de personas que ingresaban era menor o igual al número de personas que salían del mismo.

En la sentencia T- 762 de 2015, la Corte reiteró la declaración contenida en la Sentencia T-388 de 2013 y manifestó que la política criminal en Colombia

*“ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. Así mismo, que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los*

---

a%20poblaci%C3%B3n%3B%202.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, SU-122 de 2022. (MP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas: Marzo 31 de 2022).

*derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena.”<sup>3</sup>*

También se identificaron fallas estructurales del Sistema Penitenciario y Carcelario: hacinamiento; reclusión conjunta de personas procesadas y condenadas; un sistema de salud deficiente; condiciones de higiene y salubridad indignas; fallas que implican una vulneración generalizada de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad.

La Corte ordenó que la política criminal empezará a respetar gradualmente un “*estándar constitucional mínimo*”, el cual incluía, una serie de mínimos verificables: carácter preventivo, respeto a la libertad personal; resocialización como fin primordial; excepcionalidad de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad; coherencia; sustentación de elementos empíricos; sostenibilidad; y protección de derechos humanos.

Sumado a lo anterior, se establecieron medidas a corto, mediano y largo plazo para conjurar la afectación de los derechos fundamentales, entre ellas: diseñar cronograma de brigadas jurídicas periódicas; **crear cargos de descongestión; adecuar todos los proyectos de adecuación y refacción de nuevos cupos dentro de los establecimientos carcelarios y penitenciarios en funcionamiento, para que se cumplan con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana**; focalización de las inversiones no solo en la construcción de cupos, sino también en la satisfacción de otras necesidades de los reclusos.

En la sentencia SU-122 de 2022, la Corte Constitucional, extendió el estado de cosas contrario a la constitución a los Centros de Detención Transitoria, suspendió la regla de equilibrio decreciente y concretó un plan de acción, cuya implementación deberá tomar máximo seis años. Se ordenaron medidas urgentes y se dividió el plan en dos fases: una transitoria y otra definitiva. Algunas de las órdenes impartidas en la primera fase son: traslados de las personas a establecimientos penitenciarios o a su residencia, según corresponda; **las entidades territoriales deben de disponer de inmuebles que cuenten con las condiciones de seguridad, salubridad, higiene y sanidad adecuadas**, para recibir temporalmente a las personas que no han sido trasladadas a una cárcel o penitenciaría; realización de brigadas jurídicas, capacitación funcionarios de la rama judicial y fiscalía; **adopción medidas de descongestión de los jueces de ejecución de penas**.

Finalmente, la Corte afirma que se deben adoptar medidas complementarias para atender la crisis, por lo cual, es necesaria la ampliación de cupos, por medio de **“la construcción de cárceles, adecuación y mejora de la infraestructura ya existente y todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar**

<sup>3</sup> Corte Constitucional, T-762 de 2015. (MP. Gloria Stella Ortiz Delgado: diciembre 16 de 2015).

**que la detención preventiva se cumpla en condiciones dignas.**<sup>4</sup>  
(Subrayado y negrilla propios)

### 3.1.2. El proyecto de ley no sigue los lineamientos de la Corte Constitucional

En la exposición de motivos de la iniciativa, los autores fundamentan la necesidad de esta reforma en la reiterada declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional realizada por la Corte Constitucional. Sin embargo, el proyecto de ley no sigue los lineamientos de la Corte y no contribuye ni a la reducción del hacinamiento ni a la superación de la violación masiva de derechos humanos, pues no mejora las condiciones de reclusión de la personas privadas de la libertad.

La propuesta del Gobierno Nacional no es una reforma estructural al Sistema, se queda solo en ampliar las posibilidades de acceso a beneficios y subrogados por parte de condenados e indiciados y, a disminuir la pena máxima, pero no tiene un enfoque claro en la resolución de la crisis y en la superación real del estado de cosas contrario a la constitución.

Las diferentes declaraciones y pronunciamientos de la Corte, relacionados en el acápite anterior, ordenan que el problema sea abordado desde diferentes frentes y con medidas complementarias, pues, se ha evidenciado que un abordaje con medidas aisladas, que no combatan los problemas de la criminalización primaria, secundaria y terciaria, no será suficiente para lograr una mejora en la grave situación.

Al respecto, la Corte ordenó al *Ministerio de Justicia y del Derecho* y al *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* **incluir en el Presupuesto General de la Nación un rubro destinado específicamente a la ampliación de cupos en establecimientos carcelarios** y a superar las causas que han llevado al hacinamiento carcelario. Así como aumentar **“el número de cargos de jueces de ejecución de penas que garanticen el funcionamiento y la oportuna y eficiente administración de justicia”**. (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Pese a lo anterior, el Ministro de Justicia- Nestor Osuna Patiño, en un foro en la Universidad Externado de Colombia, aseguró que *“Este gobierno no quiere gastar un sólo peso en construcción de nuevas cárceles, no es prioritario construir nuevas cárceles.”*<sup>5</sup>

No siendo suficientes estas declaraciones por parte del Ministro de justicia, al

<sup>4</sup> *Ibidem*. Corte Constitucional, SU-122 de 2022.

<sup>5</sup> Infobae. “Gobierno Petro no gastará un solo peso en construir cárceles, aseguró el ministro de Justicia”. 18 de agosto de 2022. Tomado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/08/18/gobierno-petro-no-gastara-un-solo-peso-en-construir-carceles-aseguro-el-ministro-de-justicia/>

revisar el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” y sus anexos, se encuentra que, en las Bases del PND y en el Plan Sectorial de Desarrollo Rama Judicial, el Gobierno nuevamente hace referencia al estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional pero las medidas que planea adoptar no contribuyen al mejoramiento de la situación del Sistema Penitenciario y Carcelario. En el eje de transformación Seguridad Humana y Justicia Social se habla de la aplicación de beneficios administrativos y medidas sustitutivas de la pena de prisión, humanización del sistema penal pero nada se dice del aumento de cupos y la adecuación de los centros penitenciarios a las condiciones mínimas de dignidad, así como tampoco se planea aumentar el número de cargos de jueces de ejecución de penas. Es decir, no se tiene en cuenta lo ordenado por la Corte.

La Corte ha exhortado al Congreso a estudiar las propuestas del Gobierno con el propósito de cumplir las órdenes tendientes a resolver los problemas estructurales de esta crisis. Por lo cual, corresponde a este Congreso el estudio de esta iniciativa que no resuelve los problemas estructurales del ECI. No se puede hablar de humanización de la Política Criminal y del Sistema Penitenciario sino se toman medidas urgentes que permitan devolver la dignidad a las personas privadas de la libertad que viven en hacinamiento, en condiciones de higiene y salubridad indignas y que no tienen acceso a derechos como la salud, la alimentación y el agua.

### 3.1.2.1. No reduce el Hacinamiento

Se entiende por hacinamiento, la cantidad de personas privadas de la libertad en un espacio o centro de reclusión determinado, en número superior a la capacidad del mismo.<sup>6</sup>



<sup>6</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. “Hacinamiento carcelario en Colombia”. Fecha de corte: Diciembre 2022. Tomado de: <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/criminalidad/hacinamiento-carcelario-colombia/>

<sup>7</sup> INPEC. Estadísticas. Consultado el 19 de abril de 2023. Tomado de: [http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?\\_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash\\_\\_Poblac](http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash__Poblac)



El hacinamiento carcelario en Colombia, para abril de 2023, ascendió a 21,96%, según cifras de la Corporación Excelencia en la Justicia y el INPEC. Esta cifra es preocupante, sin embargo, la situación en los Centros de Detención Transitoria es aún peor.

CDT	CAP.	PPL.	HACINAMIENTO
URI	863	1816	110,4
CAI	270	1026	280,0
SUBESTACIONES	281	543	93,2
ESTACIONES	5476	16110	194,2

Fuente: Corte Constitucional<sup>8</sup>

Siendo los más alarmantes los CAI y las Estaciones con 280% y 194% de hacinamiento, respectivamente. Hay casos particulares que muestran la gravedad de la crisis. En septiembre de 2022 el Defensor del Pueblo - Carlos Camargo Assis- denunció, ante el Congreso de la República, las graves violaciones de los derechos humanos en varios centros de detención transitoria, entre ellos, la Estación de Policía “La 19” de Riohacha, que registraba un hacinamiento de 2.087%.<sup>9</sup> A pesar de las múltiples denuncias, la situación solo ha empeorado. El 25 de abril de 2023, el Defensor del Pueblo, nuevamente denuncia la *“deplorable situación de vulneración de derechos humanos”*, esta vez desde Barranquilla, donde hay estaciones de policía con hacinamiento del 2.666%. Este es el caso de la Estación de Policía de San José, que tiene capacidad para seis privados de la libertad pero, en este momento, se encuentran 166 personas.<sup>10</sup> La defensoría ha llamado la atención porque *“más de 17.500 personas que ya han sido imputadas por algún delito y se les ha impuesto una medida de aseguramiento continúan en las URI y Estaciones de Policía, 1.800 están imputados hace más de un año y siguen allí y 1.743 están en esos lugares aun teniendo una condena.”*<sup>11</sup>

ion\_Intramural&j\_username=inpec\_user&j\_password=inpec

<sup>8</sup> Corte Constitucional de Colombia. Auto 066 de 2023. Seguimiento de las órdenes estructurales contenidas en las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022. (MP. Jorge Enrique Ibañez Najar: Enero 31 de 2023)

<sup>9</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia. *“Defensoría del Pueblo presentó ante el Senado las más recientes cifras de hacinamiento en centros de detención transitoria”*. 29 de septiembre de 2022. Tomado de: <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-present%3%B3-ante-el-senado-las-m%3%A1s-recientes-cifras-de-hacinamiento-en-centros-de-detenci%3%B3n-transitoria>

<sup>10</sup> Defensoría del Pueblo. *“Es deplorable la situación de DD.HH. de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria de Barranquilla.”* Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/es-deplorable-la-situaci%3%B3n-de-dd.hh.-de-las-personas-privadas-de-la-libertad-en-centros-de-detenci%3%B3n-transitoria-de-barranquilla?redirect=/web/guest/comunicados>

<sup>11</sup> Defensoría del Pueblo. *“Centros transitorios de detención están en peores condiciones que las cárceles, advierte el Defensor del Pueblo.”* (09 de junio de 2021). <https://www.defensoria.gov.co/-/centros-transitorios-de-detenci%3%B3n-est%3%A1n-en-peores-condiciones-que-las-c%3%A1rceles-advierte-el-defensor-del->

A estas denuncias de la Defensoría, se suma la situación encontrada por la Corte Constitucional en las inspecciones que realizó a varios centros de detención transitoria en Bogotá, el pasado 17 de abril. *“Un hacinamiento superior al 200%, malas condiciones de salubridad, precarias instalaciones para la reclusión permanente de los detenidos, un baño para más de 120 personas, la ausencia de botiquines o elementos de atención en salud y hasta privados de la libertad en un shut de basura que fue adaptado para recluir allí a seres humanos”*<sup>12</sup> manifestó el alto tribunal.

Lo anterior, evidencia la necesidad de adoptar medidas extraordinarias y urgentes para superar esta situación desde todos los frentes posibles, incluida la infraestructura y el Sistema Judicial. Sin embargo, el proyecto de ley no contribuye, realmente, a la solución y no tiene en cuenta la realidad, ni las denuncias de las diferentes autoridades, mucho menos las órdenes de la Corte Constitucional. El aumento de personas que se verán beneficiadas con subrogados y beneficios penales, son medidas que aparentemente surtirán efectos en temas de hacinamiento pero sus resultados se podrán evidenciar a largo plazo, en el corto y mediano plazo si no se acompaña de otras medidas como fortalecimiento al Sistema Judicial; aumento y mejoramiento de la infraestructura carcelaria; aumento de operadores judiciales, de fiscales, etc. No tendrán el efecto esperado y sí producirá efectos no deseados, como los que se explicarán más adelante en esta ponencia.

### **3.1.2.2. No mejora las condiciones de reclusión**

La iniciativa legislativa no contribuye al mejoramiento de las condiciones de los Centros penitenciarios y mucho menos al de los Centros de detención transitoria, donde las condiciones son inhumanas. A pesar de que la Corte exhortó y ordenó tomar medidas que le permitan a las entidades territoriales organizar los centros existentes o acondicionar nuevos, nada se dice de esto en el proyecto y mucho menos en el PND "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

El Gobierno no incluye en la iniciativa ninguna propuesta en pro de garantizar los derechos fundamentales que se están vulnerando en los centros de reclusión, tampoco se preocupa por aumentar la seguridad en estos lugares. La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, el 06 de octubre de 2022 realizó una Audiencia Pública en la Unidad de Reacción Inmediata de Puente Aranda, la cual, según la personería de Bogotá y la Defensoría del Pueblo, presentaba una de las tasas de hacinamiento más altas del país. La Audiencia contó con la presencia de la Policía Nacional, Ministerio de Justicia, Procuraduría, Fiscalía, INPEC, USPEC, entre otros. A pesar de las

---

pueblo

<sup>12</sup> Baquero, N. (27 de abril de 2023).” Video: Corte encontró a privados de la libertad en shut de basura.”

<https://www.wradio.com.co/2023/04/27/video-corte-encontro-a-privados-de-la-libertad-en-shut-de-basura/>

preocupaciones planteadas, las versiones narradas por algunas de las personas privadas de la libertad en este centro, y los compromisos adquiridos por las diferentes entidades, el 06 de noviembre, un mes después, el presunto abusador de Hilary Castro, fue asesinado en la celda 2 de este centro de detención<sup>13</sup>. Este es solo un ejemplo que demuestra que en estos centros de detención no se les puede garantizar la seguridad de los reclusos por la cantidad de personas que hay en cada celda, por la oscuridad y poco espacio en las mismas, pero adicionalmente, porque no hay personal de la Policía Nacional suficiente. Al respecto, la Policía Nacional ha manifestado que para custodiar a los 18.523 detenidos en las estaciones, hay dispuestos 2.302 policías que en turnos realizan las labores de vigilancia.<sup>14</sup> Sin embargo, este número no es suficiente, es riesgoso tanto para uniformados como para los reclusos. Sumado a lo anterior, son 2.302 policías que no cumplen sus funciones misionales en términos de seguridad ciudadana por encontrarse asignados a estos centros.

### **3.2. Implicaciones de las modificaciones de la normatividad**

#### **3.2.1. Impactos en la seguridad pública.**

Dejando claro que el proyecto de ley no sigue los lineamientos de la Corte Constitucional y por lo tanto no contribuye a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional; hay una consecuencia preocupante y es el impacto que generaría en la seguridad pública. La iniciativa busca ampliar la cantidad de personas que pueden acceder a beneficios o subrogados penales (Prisión domiciliaria, suspensión ejecución de la pena, medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, permisos de fines de semana, libertad condicional, entre otros), lo cual generaría un aumento en la inseguridad ciudadana y en la percepción de la misma.

La ampliación del acceso a beneficios como la libertad condicional, puede ser interpretada en los delincuentes como un menor riesgo de ser castigados e indudablemente esto los incentivaría a cometer más delitos. Asimismo, si los subrogados penales son muy fáciles de obtener, puede generar la sensación de que el castigo es muy leve y también contribuiría al aumento en la tasa de criminalidad.

Un cambio en la política criminal, aunque necesario para proteger los derechos del condenado, no debe plantearse sacrificando la seguridad ciudadana. Colombia no ha podido proteger a la ciudadanía de la delincuencia y la violencia, y se enviaría un mensaje errado a la sociedad que ya se siente insegura. Según el DANE<sup>15</sup>, para

---

<sup>13</sup> Toro, J. (12 de noviembre de 2022). "Los cabos que quedaron sueltos en el caso de homicidio de un hombre en una URI." El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/bogota/asesinato-de-juan-pablo-gonzalez-en-una-uri-los-cabos-sueltos-717157>

<sup>14</sup> Hacinamiento en estaciones de policía: una bomba de tiempo. (14 de noviembre de 2020) Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/panorama-del-hacinamiento-en-estaciones-de-policia-y-posibles-soluciones-549060>

<sup>15</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE-. "Encuesta de Convivencia y Seguridad

2022 el 52,9% de las personas se sentían inseguras en su ciudad o municipio, un 8,9% más que en 2021. Esta situación se vería agravada si se permite que, como lo pretende el artículo 6 del proyecto de ley, personas que cometieron delitos como: genocidio, desaparición forzada, tortura, secuestro, entre otros delitos; puedan acceder a beneficios y subrogados como: permiso de 72 horas, permiso de fines de semana, prisión domiciliaria, libertad condicional, etc.

Si bien el propósito de la iniciativa es cumplir con las funciones de la pena de reinserción social y protección del condenado, no puede olvidar que el mismo artículo 4 del Código Penal contempla, también, como funciones de la pena la prevención general y la retribución justa. Funciones que se estarían sacrificando en esta iniciativa al privilegiarse al victimario por encima de la víctima, además, el Estado no estaría cumpliendo con su deber de garantizar la seguridad ciudadana, pues, como ya se mencionó, podría generarse un aumento en la comisión de estas conductas que ahora se ven favorecidas por los diferentes subrogados y beneficios penales.

La situación se agrava cuando se conoce por parte del INPEC<sup>16</sup> que en el 2022 hubo 1.249 fugas, de las cuales solo 8 se hicieron desde las cárceles, 821 personas con prisión o detención domiciliaria y 420 con otras medidas fuera de prisión. El INPEC en este momento no cuenta con la capacidad de custodiar y hacer seguimiento a las personas que hoy ya se encuentran disfrutando de estas prerrogativas, mucho menos podrá hacerlo de aprobarse esta iniciativa con todos los que se beneficiarán de estas medidas. La iniciativa presentada por el Gobierno no tiene en cuenta la realidad y los defectos en la implementación de lo que propone, no viene acompañado de medidas para evitar estas fugas y esto se traduce no solo en más inseguridad sino también en más impunidad.

En adición a lo anterior, el artículo 11 de la iniciativa, el cual pretende modificar el artículo 68-A del Código Penal, adiciona un párrafo cuarto y establece que la reincidencia *“será entendida cuando se reitera la lesión del mismo bien jurídico o existe una relación suficiente entre el delito anterior y el actual.”* Esta es una propuesta que no tiene en consideración el aumento que se ha presentado en este fenómeno en Colombia, y esta nueva definición podría tener una disminución en las cifras no porque las personas efectivamente se resocializan y no reinciden sino por la limitación que se hace de este concepto. Según cifras de la Corporación Excelencia en la Justicia<sup>17</sup> y el INPEC, para diciembre de 2016 había una reincidencia del 16,4% y para diciembre de 2022 se ubicó en 21,3%, un aumento de casi 5 puntos porcentuales.

---

*Ciudadana – 2022*”. Recuperado de:

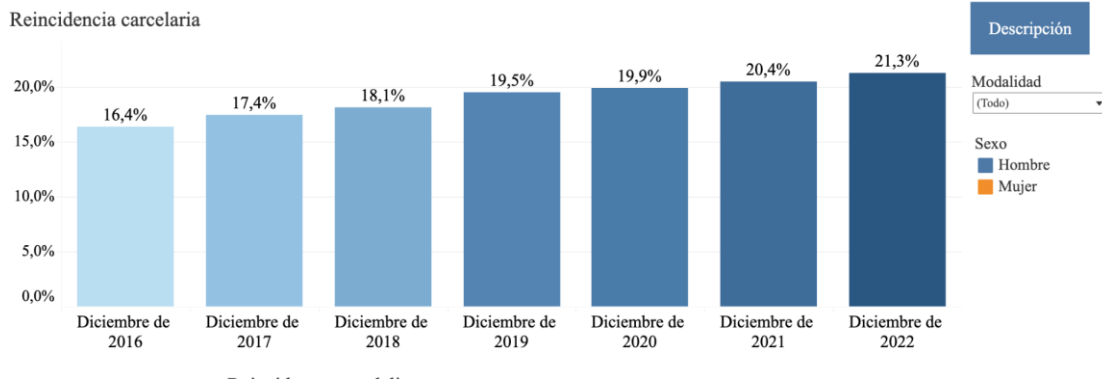
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Presentacion\\_ECSC\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Presentacion_ECSC_2021.pdf)

<sup>16</sup><https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/fugas-del-inpec-en-2022-son-de-presos-que-estaban-por-fuera-de-carceles-719157>

<sup>17</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. Reincidencia Carcelaria en Colombia. 17 de enero de 2023.

Recuperado de: <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/criminalidad/reincidencia-carcelaria/>

Fuente: INPEC



### 3.2.2. Derogación de delitos

La despenalización de las conductas que propone el Gobierno Nacional es una de las propuestas más problemáticas por los bienes jurídicos y derechos que se afectan con esta desprotección y por el mensaje que se estaría enviando.

Los delitos existen para proteger a la sociedad de comportamientos que se consideran perjudiciales para ella. Si estos son derogados, se eliminan herramientas importantes para que la ciudadanía busque que el Estado proteja sus derechos y le garantice un entorno seguro. No contar con estos procedimientos judiciales, implicaría que las personas busquen otras formas de obtener justicia o de proteger sus derechos, lo que desencadenaría más violencia.

Adicionalmente, si una conducta que era considerada delito ya no lo es, sugiere que ciertos comportamientos ya no ofenden y/o que lesionan bienes jurídicos que requieren ser protegidos, por lo cual, se entendería que esas conductas ahora son socialmente aceptadas o cuanto menos toleradas. Esto podría dar lugar a un aumento en estos comportamientos no deseados y que no deberían ser permitidos, pero que por una “actualización” del Código Penal o porque se consideró que el Derecho Penal no debería intervenir, fueron eliminados. En lugar de plantear la derogación de estos delitos como una reforma estructural a la política criminal, se debería, como ya se ha dicho anteriormente, propender por reformar el sistema de justicia penal para que sea eficiente y mejorar realmente las condiciones en los centros de reclusión contribuyendo de manera eficaz a la resocialización de las personas privadas de la libertad.

Es fundamental, hacer un estudio del impacto que tendría la despenalización de cada una de las siguientes conductas:

#### a) Injuria y calumnia

Los delitos de injuria y calumnia, consagrados en el Título V del Código Penal, “Delitos contra la integridad moral”, que se refieren a la difamación y a la lesión a

los bienes jurídicos y derechos fundamentales de la honra y el buen nombre, traducidos en el honor, la dignidad y la reputación de una persona, son atributos valiosos para cualquier individuo y son esenciales para su integridad personal y profesional.

El derecho a la libre expresión no es absoluto, y está sujeto a ciertas restricciones legales para proteger los derechos de otras personas, delitos como la injuria y la calumnia hacen parte de esas restricciones. Si se eliminan, como se pretende en el artículo 15 del presente proyecto de ley, se estaría permitiendo que, en un futuro, se produzcan acusaciones falsas o difamatorias sin que exista una herramienta legal que permita proteger este valioso bien jurídico, lo que desencadenaría una desprotección a la víctima, un aumento en estas expresiones y mucha más violencia porque las víctimas no tendrían un mecanismo de protección real de sus derechos y buscarían obtener justicia por propia mano.

No siendo suficiente lo anterior, la despenalización de estas conductas podría llevar a una falta de responsabilidad y por tanto, impunidad en las imputaciones deshonrosas o falsas que se realicen, así como un fomento al odio y a la intolerancia porque no va a existir el efecto disuasorio que genera la sanción penal. Se generaría entonces un ambiente de desinformación, mentiras, difamación, aumento en las llamadas “fake news” que no tendrían ningún límite.

Por último, es importante señalar, que los delitos de injuria y calumnia son delitos que se encuentran presentes en muchos sistemas legales a nivel mundial, tan solo en el continente americano las leyes penales de difamación se aplican y han resultado en penas de prisión en Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela. Actualmente, el único país sin leyes penales de difamación es Jamaica, que recientemente reformó sus leyes penales a tal efecto; tanto México como Estados Unidos cuentan con leyes penales de difamación a nivel federal. Las leyes penales de difamación en la mayoría de los países de las Américas también se aplican, al menos a primera vista, a Internet y a las comunicaciones móviles.<sup>18</sup>

Uno de los argumentos del Gobierno Nacional es que al ser, la injuria y la calumnia, delitos querellables “*se dirimen en su mayoría por la vía de la conciliación*” y que es por esto que la llamada a actuar en estas situaciones es la jurisdicción civil. Sin embargo, no tiene en cuenta el Gobierno que precisamente lo que genera que el victimario se retracte o busque llegar a un acuerdo con la víctima es la condena penal a la que se vería expuesto en caso de no hacerlo.

---

<sup>18</sup> Committee to Protect Journalists, Thomson Reuters Foundation and Debevoise & Plimpton LLP. 2016. Critics Are Not Criminals - Comparative Study of Criminal Defamation Laws in the Americas. [Disponible en línea] <https://www.trust.org/publications/i/?id=add1a4ac-a185-439b-aeaa-abe687933639>

## **b) Incesto**

El delito de incesto, consagrado en el artículo 237 del Código Penal, se refiere a la conducta sexual entre familiares cercanos, como padres e hijos; hermanos; abuelos y nietos, etc.

La mayoría de las sociedades lo consideran un comportamiento inapropiado y peligroso debido a los riesgos genéticos y psicológicos que puede presentar para los descendientes, así como la posibilidad de abuso de poder y manipulación en relaciones familiares.

La Corte Constitucional<sup>19</sup> declaró la exequibilidad de este tipo penal, argumentando que la protección de la familia, institución básica en nuestro sistema, exige instrumentos en nuestro ordenamiento que aseguren su protección. Así lo evidencian los artículos 5, 15 y 42 de la Constitución Política<sup>20</sup> de Colombia. Asimismo, afirmó la Corte que:

*“La prohibición del incesto es una restricción legítima del derecho al libre desarrollo de la personalidad. En efecto, los datos científicos aportados al proceso permiten sostener que la norma legal que penaliza el incesto persigue la protección de bienes constitucionalmente tutelados como la familia - y cada uno de sus miembros -, e instituciones sociales - como los sistemas de parentesco - de innegable importancia.”*

Lo anterior, reafirma que el mensaje que se enviaría a la sociedad con la despenalización de esta conducta es errado, se pone en riesgo la institución de la familia, núcleo fundamental de la sociedad, y los beneficios que se obtendrían son muy bajos o nulos.

La iniciativa legislativa, supuestamente, busca la reducción del hacinamiento y el mejoramiento de las condiciones de las personas privadas de la libertad. La despenalización de esta conducta no contribuye a estos objetivos, pues según la Fiscalía General de la Nación<sup>21</sup>, las noticias criminales recibidas por estas conductas en el año 2020, 2021 y 2022 fueron 47, 40 y 45 respectivamente, que en ningún caso alcanza a representar ni siquiera el 1% del total de las entradas en

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-404 de 1998. (M.P. Carlos Gaviria Díaz y Eduardo Cifuentes Muñoz: 10 de agosto de 1998)

<sup>20</sup> “Artículo 5º: El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.”

“Artículo 15: Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar...”

“Artículo 42: La familia es el núcleo fundamental de la sociedad... Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley...”

<sup>21</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. “Comparativo Histórico entradas por delito” Recuperado en:

<https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/politica-criminal/Paginas/SIPC-Procesos-FGN.aspx>

cada año.

### **c) Inasistencia alimentaria**

El delito de inasistencia alimentaria se refiere a la falta de cumplimiento por parte de una persona con el deber de proporcionar alimentos a sus hijos menores de edad, cónyuge o padres ancianos o enfermos, que se encuentren en una situación de necesidad. Este delito busca proteger los derechos básicos de las personas más vulnerables en la sociedad.

El artículo 18 de la iniciativa propone la despenalización de este delito. El análisis en esta propuesta debe ser especial y riguroso, pues no puede ser la congestión del sistema y la disminución del presupuesto para la persecución de aquellos delitos que revisten de una "gravedad mayor", los argumentos que fundamenten la despenalización de esta conducta.

Es importante mencionar que, mientras en 2022 las noticias criminales por hurto representaron el 23% del total, las entradas por el delito de inasistencia alimentaria representaron tan solo el 2,46%. Lo que permite concluir que el impacto en la descongestión del Sistema judicial no sería significativo, lo contrario sucede si se tiene en cuenta el impacto que generaría en las 44.506 personas que se quedarían sin una herramienta legal efectiva para conseguir el pago de su asistencia alimentaria.

La eliminación de esta conducta del Código Penal atenta contra la familia pero sobre todo, contra los derechos del menor, derechos que según el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, prevalecen sobre los derechos de todos los demás. Los efectos de esta propuesta pueden ser muy negativos en el bienestar y el desarrollo de los niños, pues contribuiría a perpetuar la pobreza y la desigualdad, ya que los niños que no reciben una alimentación adecuada pueden sufrir problemas de salud, bajo rendimiento escolar y limitaciones en su desarrollo.

Cabe resaltar que la mayoría de las personas que promueven estas acciones son mujeres, según cifras de la Fiscalía General de la Nación, entre 2019 y 2020 más del 80% de sindicados por ese delito eran hombres. Esta conducta puede constituir violencia económica contra la mujer y la derogación del delito significa una desprotección de la mujer cabeza de familia en situación de vulnerabilidad. Se le estaría eliminando la única herramienta efectiva con la que cuenta para que el padre se haga responsable de su obligación, evitando presiones y abusos.

Finalmente, en este caso, el derecho penal cumple su efecto disuasorio y logra que los procesados hagan el esfuerzo de pagar lo que deben y de fijar la cuota a futuro. (Dejusticia, 2012)

### **d) Delitos contra el sentimiento religioso y el irrespeto a los difuntos**



El artículo 19 de la Constitución Política de Colombia garantiza la libertad de cultos y el derecho a profesar y difundir su religión libremente. A su vez, la Ley 133 de 1994 desarrolla este derecho y en su artículo 2º establece que el Estado no es confesional pero tampoco es ateo, agnóstico o indiferente a los sentimientos religiosos de los colombianos. Adicionalmente, impone el deber al poder público de proteger a las personas en sus creencias.

Los delitos contra los sentimientos religiosos tienen como finalidad cumplir este deber y garantizar el derecho humano a la libertad religiosa; su eliminación podría generar un grave riesgo a la convivencia social y al respeto de los derechos fundamentales. La despenalización fomentaría la proliferación de actitudes discriminatorias y de odio hacia grupos religiosos minoritarios, lo que iría en contravía de los principios de igualdad y no discriminación consagrados en la Constitución Política de Colombia.

### **3.2.3. Modificación de los tipos penales de terrorismo y concierto para delinquir**

Esta iniciativa busca incluir un párrafo en los artículos 340 y 343 del Código Penal, con la finalidad de que las conductas desplegadas en el marco de la protesta social y de la libertad de reunión, asociación o manifestación, no puedan ser tipificadas como concierto para delinquir o terrorismo.

Lo anterior, se traduce básicamente en un permiso para cometer estos delitos, siempre que sea en el marco de la protesta social o del ejercicio de la libertad de reunión, asociación o manifestación. Esto podría poner en peligro la vida y la integridad de las personas que protestan pacíficamente y se estaría legislando en contravía de este derecho, pues generaría un efecto disuasorio para participar en estas.

La propuesta, alejada de la realidad, niega que hay quienes usan la protesta social como una cortina de humo para delinquir, grupos subversivos que se infiltran y utilizan estos escenarios para coordinarse y cometer delitos con el propósito de alterar el orden público. Cuando estos actos se cometan deben ser juzgados y no quedar en la impunidad, más aún si se desarrollan en el contexto de una protesta social.

Sumado a lo anterior, esta medida viola la independencia y autonomía judicial, así como la separación de poderes, pues si bien corresponde al Congreso la expedición de las leyes, la valoración de si una conducta se adecua a determinado tipo penal o no, le corresponde al juez, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso y no al legislador.

### **3.2.4. Contradicción entre la parte especial y la parte general del Código Penal como consecuencia del ajuste de la pena máxima de prisión.**

El artículo 4º del proyecto de ley disminuye la pena máxima permitida de 50 a 40 años. Esto genera contradicciones e inconsistencias entre la parte especial y la parte general del Código Penal, pues hay delitos que contemplan una pena máxima superior a 40 años, por ejemplo:

- Artículo 101. Genocidio. Contempla una pena entre 40 y 50 años.
- Artículo 104. Circunstancias de agravación punitiva del homicidio. Contempla una pena entre 40 y 50 años.
- Artículo 104B. Circunstancias de agravación punitiva del feminicidio. Contempla una pena de 41,7 a 50 años.
- Artículo 148. Toma de Rehenes. Establece una pena máxima de 45 años.
- Artículo 166. Circunstancias de agravación punitiva de Desaparición forzada. Contiene una pena mínima de 40 años.
- Artículo 170. Circunstancias de agravación punitiva del secuestro extorsivo. Establece una pena entre 37,3 y 50 años.

### **3.3. Impunidad y probabilidad de aprehensión en Colombia**

En el 2016, el Fiscal General de la Nación, Nestor Humberto Martínez, manifestó que la impunidad en Colombia se aproximaba al 94%, pues de 3,5 millones de delitos cometidos, sólo se produjeron 51.000 condenas, equivalentes al 6% de las noticias criminales que se registraron en la Fiscalía. No obstante, resaltó que la situación era mucho más grave si se tenía en cuenta que los ciudadanos no denunciaban.<sup>22</sup> En ese momento, según el fiscal, la tasa de criminalidad oculta ascendió al 76%, es decir, los colombianos solo denunciaban 24 de cada 100 delitos. Extrapolando estas cifras, el fiscal concluyó que las 51.000 condenas sólo representan el 1.4% de los delitos, dejando así una impunidad de alrededor del 99%.<sup>23</sup>

Para el 2021, el panorama no había mejorado mucho. Según cifras de la Corporación Excelencia en la Justicia<sup>24</sup>, se registraron 1.425.905 noticias criminales, en el Sistema Penal Oral Acusatorio. Para el mismo periodo, se produjeron solamente 38.789 condenas.

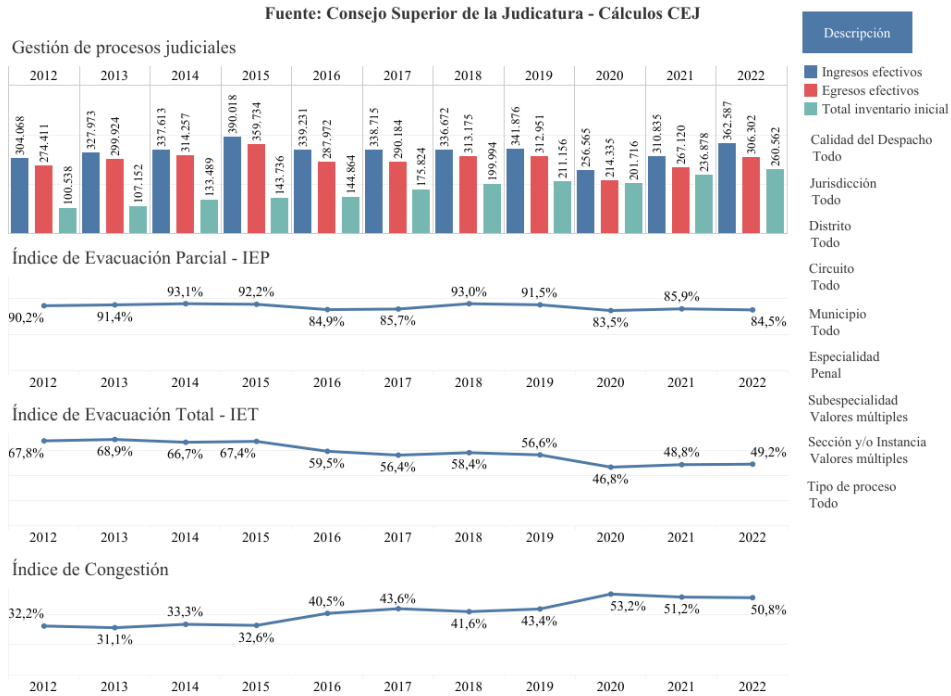
---

<sup>22</sup> EFE. “La impunidad en Colombia es del 99 %: Néstor Humberto Martínez”. Noticias RCN. Agosto 01 de 2016. Recuperado en: <https://www.noticiasrcn.com/nacional-justicia/impunidad-colombia-del-99-nessor-humberto-martinez>

<sup>23</sup> Fiscalía General de la Nación. “Discurso del Fiscal”. Recuperado en: [https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Discurso\\_Fiscal.pdf](https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Discurso_Fiscal.pdf)

<sup>24</sup> Tomado de: <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2022/11/SPOA-2022.pdf>

Existen varios factores que contribuyen a que la impunidad en Colombia sea tan elevada. El primero de ellos es la Congestión Judicial, la siguiente gráfica evidencia que el índice de congestión en el 2022 del Sistema Judicial, en la especialidad penal, fue del 50.8%, es decir, por cada 100 procesos judiciales que ingresaron, 50 se quedaron sin evacuar.



Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia<sup>25</sup>

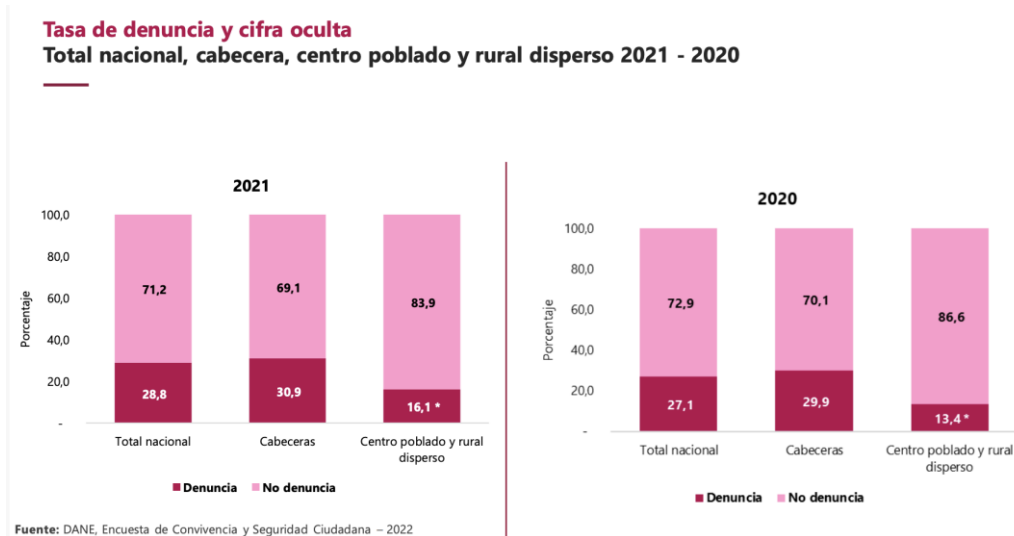
Sobre esta problemática, el proyecto de ley no tiene ninguna propuesta, ni realiza ninguna consideración. Incluso, la concesión de beneficios y subrogados penales, que plantea la reforma, se vería afectada, pues la congestión se presenta, incluso, en los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad, lo que imposibilitaría que las personas que se beneficien con estas prerrogativas puedan acceder a ellas. Este problema no es nuevo, pues, actualmente, una de las causas de la crisis en los Centros de Detención Transitoria y el Sistema Penitenciario y Carcelario, es que, por la congestión, estos juzgados no pueden decidir sobre libertades condicionales; rebajas y redención de penas; aprobación de beneficios administrativos; la aplicación del principio de favorabilidad; la extinción de la sanción penal y; tampoco pueden verificar las condiciones bajo las cuales se está cumpliendo la pena.

Las medidas adoptadas en el proyecto de ley solo van a contribuir a que a estos juzgados lleguen más solicitudes, la congestión aumente y el hacinamiento se

<sup>25</sup> Tomado de: <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/efectividad/indice-de-congestion-de-la-rama-judicial-en-colombia-sector-jurisdiccional/>

mantenga igual o continúe empeorando.

Otro factor que contribuye a la impunidad es la falta de denuncia. En la última encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana realizada por el DANE<sup>26</sup> Se evidenció que el 71,2% de las personas que reportan haber sido víctimas de un delito no denuncian.



La misma encuesta encontró que la principal razón por la cuál las personas deciden no denunciar es porque consideran que *“las autoridades no hacen nada”*, seguida por *“Consideró que no era necesario”*.

**Razones para no denunciar, por delito**  
Total nacional 2021

Razones	Hurto a residencia		Hurto de ganado o semovientes		Hurto a personas		Hurto a vehículo		Hurto a bicicletas		Riñas y peleas		Extorsión o intento de extorsión		Incidentes de seguridad digital	
	%	IC+-	%	IC+-	%	IC+-	%	IC+-	%	IC+-	%	IC+-	%	IC+-	%	IC+-
No conocía el proceso de denuncia	12,6*	7,0	7,9*	10,1	6,7	1,9	5,6*	3,8	4,9*	5,8	7,3*	5,0	15,4*	5,5	20,6	4,0
Lo(a) amenazarón, miedo a represalias	6,3*	4,0	0,2*	0,4	4,1*	1,6	4,2*	4,6	0,4*	0,7	5,6*	4,9	6,6*	2,8	0,6*	0,8
Las autoridades no hacen nada	<b>42,0</b>	8,7	32,5*	15,3	<b>52,0</b>	4,3	<b>42,8</b>	8,2	41,3*	13,6	32,4*	10,7	22,3	5,5	23,7	4,5
No confía en la administración de justicia	6,4*	3,0	1,5*	2,2	10,3	2,5	11,4*	5,2	12,7*	9,6	5,5*	3,2	5,5*	3,7	5,0*	2,3
Un familiar, amigo(a) o conocido(a) estuvo entre los delinquentes/implicados/agresores	2,7*	2,1	1,8*	2,0	0,6*	0,5	-	-	-	-	11,0*	5,7	0,1*	0,2	0,2*	0,3
Consideró que era innecesario	15,4*	6,1	33,4*	12,1	12,0	2,4	15,5*	5,6	21,9*	11,4	31,0*	10,7	<b>37,0</b>	7,7	<b>35,6</b>	5,3
Existían muchos trámites o éstos eran demorados	5,1*	3,2	4,4*	4,8	9,3	2,7	7,6*	3,9	8,8*	7,7	1,4*	1,4	3,1*	1,6	2,4*	1,4
El problema se solucionó o el daño fue reparado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,1*	3,1	-	-	-	-
Faltaban pruebas del hecho	7,2*	4,6	18,0*	11,9	3,9*	2,1	8,5*	5,0	7,8*	6,7	0,3*	0,3	6,5*	4,2	1,7*	1,4
Las autoridades le recomendaron no denunciar	-	-	-	-	0,2*	0,3	-	-	-	-	0,1*	0,2	2,3*	2,7	0,01*	0,02
No sabía que esto era un delito	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,0*	3,1
Considera que fue su culpa, por un descuido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,1*
Esta situación no está considerada como una conducta castigada por la ley en mi país	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,5*
Otra	2,3*	2,7	0,3*	0,5	0,9*	0,6	4,5*	3,8	2,0*	3,8	2,3*	2,1	1,3*	1,1	3,6*	2,4

Fuente: DANE, Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana – 2022

<sup>26</sup> Recuperado de:

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Presentacion\\_ECSC\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Presentacion_ECSC_2021.pdf)

Es importante destacar que la probabilidad de aprehensión es un factor clave en la prevención del delito y la disuasión de los delincuentes. Beccaria, en su obra "De los delitos y las penas", sostenía que la certeza de castigo es más importante que la severidad de la pena para prevenir el delito. En otras palabras, el delincuente tomará en cuenta la probabilidad de ser atrapado antes de cometer el delito. Si la probabilidad de ser aprehendido es alta, entonces es menos probable que el delincuente cometa el delito.

Teniendo en cuenta lo anterior, una reforma a la política criminal, al Sistema Penal, Penitenciario y Carcelario, debe implementar estrategias que permitan disminuir la tasa de impunidad y aumentar la probabilidad de aprehensión para disuadir al criminal de cometer los delitos, esto se logra si se fortalece el sistema judicial, si se refuerza la colaboración y coordinación entre la policía, los fiscales, los jueces y si se incentiva la participación ciudadana en la prevención del delito y en la disminución de la cifra oculta.

### 3.4. Análisis del impacto fiscal de la iniciativa

Según los autores, el proyecto de ley no genera ningún impacto a las finanzas públicas de la Nación. Sin embargo, se propone el aumento de la población carcelaria que podrá acceder a beneficios y subrogados penales que necesitan de medios tecnológicos para el control y vigilancia. Si esta medida no requiere de la destinación de recursos públicos para su implementación, quiere decir que habrá muchas más personas en prisión y detención domiciliaria con los mismos dispositivos disponibles en este momento, los cuales son deficientes.



INFORMACIÓN DOMICILIARIA NACIONAL	
DETENCIÓN Y PRISIÓN	<b>64.373</b>
CON DISPOSITIVO	<b>5.738</b>
POBLACIÓN TOTAL	<b>70.408</b>

Fuente: INPEC

Según la tabla anterior, solo el 8.9% de las personas en prisión o detención domiciliaria tiene un dispositivo de control. No se prevé recursos para esta medida, así como tampoco un aumento en la planta de personal del INPEC, entonces se condenará a la sociedad a tener más indiciados y condenados en las calles sin ningún tipo de control.

Por otro lado, se propone una reclasificación de los establecimientos de reclusión pero no se establece un régimen de transición, ni tampoco se brinda un estudio del número de personas privadas de la libertad que irían a cada una de las nuevas categorías. Vale la pena preguntar si el Gobierno Nacional ha considerado ¿Cuál es el impacto en la disponibilidad de cupos que atenderán a la reclasificación? ¿Es suficiente la capacidad actual en infraestructura y talento humano para atender la reclasificación? ¿Es responsable y verídico afirmar que la iniciativa no tiene ningún impacto fiscal?

### 3.5. Mensaje de Urgencia

Es un error el que está cometiendo el Gobierno Nacional al pedir trámite de urgencia a un proyecto tan delicado como este, un proyecto que debe surtir su debido trámite legislativo, sin una reducción en el tiempo para que se dé un debate riguroso y transparente, para evitar errores en una reforma ambiciosa como esta y que puede tener efectos graves e indeseados en la seguridad ciudadana y en los derechos fundamentales tanto de la sociedad como de las personas privadas de la libertad.

El mensaje de urgencia debe ser retirado, ya que con este se limita la participación de todos los actores estratégicos de la sociedad del orden territorial y del sector privado como lo estipula la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022. Es fundamental que se permita un amplio debate sobre esta reforma para garantizar el principio de publicidad y el principio democrático del proceso legislativo.

## 4. Conflicto de Intereses

De conformidad con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, *“Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”*, el cuál reza:

*“Artículo 291. Declaración de impedimentos. 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 al artículo 286. Estos serán criterios guías 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 (...).”*

Y teniendo en cuenta el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, que establece que se entiende por conflicto de interés,

**“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 (...)"*

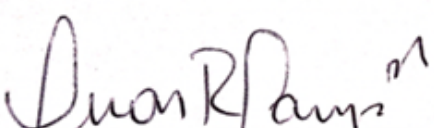
Se estima que la presente iniciativa legislativa no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

## 5. Proposición

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia negativa y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y del Senado de la República archivar el Proyecto de Ley No. 336 de 2023C - 277 de 2023S. "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,



**ÓSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO**  
Representante a la Cámara



**MARELEN CASTILLO TORRES**  
Representante a la Cámara