



Corporación
Excelencia en la Justicia
15 años
Voz, control y acción ciudadana

BALANCE DE LA LEGISLATURA 2010-2011 EN MATERIA PENAL

GLORIA MARÍA BORRERO RESTREPO
Directora Ejecutiva

EQUIPO TÉCNICO

ANA MARÍA RAMOS SERRANO
NÉSTOR JULIÁN RAMÍREZ SIERRA
XIMENA POVEDA BERNAL
MÓNICA RINCÓN CÓRDOBA
MARÍA ALEJANDRA KAIRUZ

Con el apoyo de:



Esta publicación fue posible gracias al apoyo del pueblo y del gobierno de Estados Unidos, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Las opiniones expresadas en este material no representan aquellas de USAID y/o las del gobierno de los Estados Unidos de América.

PRESENTACIÓN

La Corporación Excelencia en la Justicia - CEJ, con la financiación de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos – USAID, ha desarrollado a lo largo de este año un proyecto para el fortalecimiento a las actividades de seguimiento del Sistema Penal Acusatorio. Un componente de este seguimiento es el relacionado con el monitoreo a la agenda legislativa; debido a la incidencia que ésta tiene, no sólo en el desarrollo de los principios constitucionales que rigen la justicia penal, sino también en su eficacia y eficiencia, temas en los que se hace un especial énfasis en este informe.

El monitoreo busca estimular la participación ciudadana en el marco de las discusiones que se surten en el Congreso de la República, con el propósito de fortalecer el ejercicio democrático al contar con diversas voces que alimenten las iniciativas que se han sometido a debate en el Legislativo. Para ello, es necesario contar con una opinión pública informada, que cuente con insumos básicos para poder formar sus posturas alrededor de las reformas propuestas, propósito al cual pretende contribuir la CEJ a través de este informe.

En el documento se sintetizan los avances presentados alrededor de la legislatura 2010-2011, lo cual permitirá a que los lectores puedan conocer la totalidad de iniciativas tramitadas durante el último periodo legislativo, la Corporación en la que fueron radicadas (Cámara o Senado), sus autores y el estado de su trámite al finalizar la legislatura. Adicionalmente, la CEJ presenta el resumen de algunas de las principales iniciativas que se tramitaron en el periodo, realizando algunas observaciones y elevando algunas alertas sobre las mismas.

Invitamos a todos nuestros lectores a mantenerse al tanto de todos los proyectos con incidencia en materia penal presentados al Congreso, a través de nuestro espacio virtual de seguimiento legislativo: www.cej.org.co

RESUMEN DE LA LEGISLATURA

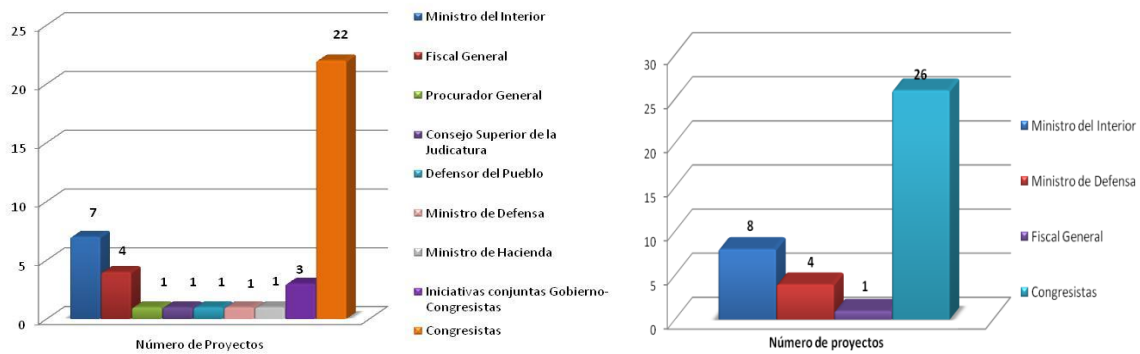
El pasado 20 de junio concluyó la legislatura 2010-2011, arrojando un balance altamente productivo en términos de iniciativas radicadas, discutidas, aprobadas y sancionadas. En primer lugar, vale la pena resaltar que el Gobierno Nacional jugó un papel fundamental en cuanto al ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa en materia penal, puesto que por medio de sus Ministros del Interior y Justicia, de Defensa y de Relaciones Exteriores, presentó a consideración del Congreso un total de 11 proyectos de ley, dentro de los cuales se cuentan un proyecto de ley y uno de reforma constitucional, radicados por el Ministerio del Interior y Justicia del Gobierno del Presidente Uribe, un mes antes de la conclusión de su mandato.

De cualquier manera, comparativamente se mantuvo el papel preponderante de la iniciativa legislativa de los Congresistas en materia penal, toda vez que 26 de los 37 proyectos radicados durante este periodo fueron de origen parlamentario.

Salvo la Fiscalía (que participó en la radicación del proyecto de ley sobre seguridad ciudadana), ninguna entidad externa al Ejecutivo y al Legislativo tuvo participación durante la legislatura; fenómeno que no dista de lo ocurrido en periodos anteriores, en los que no hubo mayor uso de la iniciativa legislativa en materia penal por parte del Consejo Superior de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Asimismo, no se registraron proyectos elaborados conjuntamente por el Gobierno y sectores Parlamentarios, tendencia que también cuenta con antecedentes en legislaturas pasadas.

La siguiente gráfica muestra el balance en materia de iniciativa legislativa del periodo que acaba de concluir y su comparación con legislaturas anteriores:

Iniciativa: reformas a ley 906, legislaturas 2004-2005 a 2009-2010/Iniciativa de proyectos de ley Legislatura 2010-2011



Fuente: Seguimiento Legislativo Corporación Excelencia en la Justicia

Ahora bien, en esta legislatura predominaron los proyectos de ley que pretenden reformas al Código Penal, cuyas propuestas han tendido a ser la introducción de conductas punibles, el aumento de penas y la reducción de subrogados y beneficios penales para ciertos delitos. En este grupo, se destacan proyectos como los que se presentaron para penalizar la discriminación racial, el maltrato animal, las vulneraciones a los derechos de autor en internet, el porte de armas blancas y la conducción en estado de embriaguez. Por otra parte, se consolidó una tendencia registrada desde los períodos anteriores, en el sentido de un aumento del interés del legislador y el Gobierno por desarrollar normas y efectuar reformas a los esquemas procesales. y no únicamente modificaciones al régimen sustancial penal.

Entre dichas iniciativas, se destaca la que establece un mecanismo mediante el cual se puede aplicar la figura de la suspensión condicional de la ejecución de la pena a desmovilizados que no lograron acogerse a la ley de Justicia y Paz; proyecto que por su urgencia fue tramitado y sancionado en el tiempo record de un mes, convirtiéndose en la ley 1424 de 2010.

Asimismo, se resalta cómo siete de los proyectos buscaron introducir modificaciones a la ley 906 de 2004, cifra que corresponde a la tendencia observada en las últimas legislaturas. Sin embargo, se observa cómo a través de una sola de estas iniciativas - la de seguridad ciudadana- se logró la modificación de 23 artículos del código de procedimiento penal, reforma que sólo es comparable con que había hecho la ley 1142

en el año 2007, considerada por muchos como la primera contrarreforma al sistema acusatorio.

Modificaciones al Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004)

Proyectos de ley que incluyen modificaciones al Código de Procedimiento Penal							
Número de Proyectos presentados	Legislatura						
	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
	4	3	6	3	8	7	7
Total Proyectos					38		

Fuente: Seguimiento Legislativo Corporación Excelencia en la Justicia

En lo que respecta al código penal, el balance en cuanto a las iniciativas presentadas tampoco dista cuantitativamente de lo ocurrido en periodos anteriores, pues fueron presentadas 22 propuestas, frente a 18 que habían sido radicadas en la legislatura 2009-2010. Sin embargo, aquí el proyecto de seguridad ciudadana también cobra un papel principal, pues como se verá más adelante, a través suyo se logró la modificación de más de 40 artículos de la ley 599 de 2000.

Modificaciones al Código Penal (Ley 599 de 2000)¹

Proyectos de ley que incluyen modificaciones al Código Penal					
Número de Proyectos presentados	Legislatura				
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
	21	19	25	18	22
Total proyectos					105

Fuente: Seguimiento Legislativo Corporación Excelencia en la Justicia

A los proyectos que versan sobre los Códigos Penal y de Procedimiento Penal de la ley 906, se suman 12 iniciativas que pretenden modificar otras leyes, o bien crear nueva normatividad con incidencia en nuestra justicia penal. Entre ellas, se destacan la iniciativa de referendo para introducir la cadena perpetua respecto a conductas como el abuso sexual de niños y adolescentes, el proyecto para establecer un nuevo Código Penitenciario y Carcelario, la propuesta de reforma constitucional para trasladar la Fiscalía General de la Nación a la

¹ Anotación metodológica: Existen proyectos, como el de seguridad ciudadana, que incluyen modificaciones al código penal y de procedimiento penal. En estos casos, el proyecto se contabiliza tanto en la tabla de modificaciones a la ley 906, como en la referente a iniciativas que reforman la ley 599.

Rama Ejecutiva (proyecto elaborado por el Gobierno anterior) y el proyecto que desmonopoliza el ejercicio de la acción penal –actualmente en cabeza de la Fiscalía–, permitiendo la figura del acusador privado en ciertos delitos.

De igual forma, vale la pena resaltar que en esta legislatura continuaron su trámite 7 proyectos de ley radicados en el periodo legislativo 2009-2010, entre los cuales se destaca el que buscaba un tratamiento especial para los delitos menores, el que propuso la ampliación de la prescripción para ciertos delitos cometidos contra defensores de Derechos Humanos (que resultó siendo aprobado y sancionado como la ley 1426 de 2010) y la propuesta reglamentación de la reforma constitucional aprobada el año pasado, en el sentido de prohibir la dosis mínima en materia de sustancias estupefacientes o psicotrópicas.

A continuación se presenta una relación de dichas iniciativas, identificando su objeto, sus autores y su estado al cierre de la legislatura 2010-2011.

Proyectos en materia penal tramitados durante la legislatura 2010-2011: Provenientes de la legislatura 2009-2010

Número de Proyecto	Título del Proyecto	Autor del Proyecto	Estado del Proyecto al cierre de la legislatura
Proyecto de Ley No 248/09 Senado	Por la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009 y se establecen medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o psicotrópicas	Ministro del Interior y Justicia, Fabio Valencia Cossio	No hace tránsito a la siguiente legislatura
Proyecto de Ley No. 023 /09. Senado.	Por medio de la cual se establece el tratamiento de los delitos menores	Ministro del Interior y Justicia, Fabio Valencia Cossio	No hace tránsito a la siguiente legislatura
Proyecto de Ley No. 67/09. Cámara	Por medio de la cual se adiciona el artículo 129 de la ley 599 de 2000 (Código Penal) y se crea el mecanismo de entrega segura de recién nacidos	Representante Carlos Arturo Piedrahita Cárdenas	No hace tránsito a la siguiente legislatura
Proyecto de Ley No. 119/09. Cámara	Por medio del cual se pretende regular y ampliar los efectos de la justicia restaurativa en materia penal	Representante Tarquino Pacheco Camargo	No hace tránsito a la siguiente legislatura
Proyecto de Ley No. 100/09 Cámara	Por medio de la cual se reforma el Título VII Bis del Código Penal o Ley 599 de 2000 y se modifican algunas disposiciones del Código de Procedimiento Penal o Ley 906 de 2004, en materia de protección de la información y de los datos	Representante Carlos Arturo Piedrahita Cárdenas	No hace tránsito a la siguiente legislatura
Proyecto de	Por la cual se modifica la ley 599 de	Ministro del Interior y	Ley 1426 de 2010

Ley No 290/10 Cámara	2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los defensores de Derechos Humanos	Justicia, Fabio Valencia Cossio; Ministro de Relaciones Exteriores, Jaime Bermúdez	
Proyecto de Ley No. 44/2009. Cámara.	Por medio de la cual se reforma la Ley 84 de 1989 'Estatuto Nacional de Protección de los Animales' y se dictan otras disposiciones (penaliza el maltrato a animales)	Representantes David Luna Sánchez, Simón Gaviria Muñoz	No hace tránsito a la siguiente legislatura

Por último, presentamos la totalidad de proyectos en materia penal que fueron radicados en éste periodo legislativo:

Proyectos en materia penal radicados durante la legislatura 2010-2011

Número de Proyecto	Título del Proyecto	Autor del Proyecto	Estado del Proyecto al cierre de la legislatura
Proyecto de Ley No. 253/11 Senado	Por medio de la cual se introduce en la Ley 599 de 2000, el delito de conducción bajo el influjo de alcohol y/o sustancias tóxicas sicotrópicas, se modifica el artículo 109, 110, 120, 35 y 38 del Código Penal, y se modifica la ley 906 de 2004 en cuanto a las normas procedimentales en caso de flagrancia, como medidas para la seguridad vial en Colombia	Senador Roy Barreras Montealegre	Acumulado con el Proyecto de Ley No 206/11 Cámara
Proyecto de Ley No. 206/2011 Cámara. Acumulado Proyecto 253/11 Senado	Por medio de la cual se introducen modificaciones a la ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, a la ley 599 de 2000 Código Penal y se establecen otras disposiciones (cárcel en accidentes de tránsito)	Senadores Carlos Baena López, Manuel Virgüez y Roy Barreras Montealegre; Representantes Gloria Stella Díaz y Germán Varón Cotrino	Pendiente de ponencia para segundo debate
Proyecto de Ley No. 241/11 Senado. Acumulado Proyecto No 229/11 Senado	Por el cual se regula la responsabilidad por las infracciones al derecho de autor y los derechos conexos en Internet	Ministro del Interior y Justicia, Germán Vargas Lleras	Pendiente de ponencia para segundo debate
Proyecto de Ley No. 206/2010. Senado	Por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional (referendo para establecer la cadena perpetua en algunos delitos contra los niños)	Senadora Gilma Jiménez Gómez	Pendiente de ponencia para tercer debate (Comisión Primera de la Cámara)
Proyecto de Ley No. 156/10. Senado	Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 300 de 1996 – Ley General del Turismo y se dictan otras disposiciones (Penaliza Narcoturismo)	Senador Nerthikn Mauricio Aguilar Hurtado	Pendiente de ponencia para segundo debate
Proyecto de Ley No. No. 164/10.	Por medio de la cual se reforma el código penal, el código de procedimiento penal, el código de	Ministro del Interior y Justicia, Germán Vargas Lleras; Ministro de Defensa	Ley 1453 de 2011

Senado. 160/10 Cámara	infancia y adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad	Nacional, Rodrigo Rivera Salazar; Fiscal General de la Nación (E.), Guillermo Mendoza Diago	
Proyecto de Ley No. 153/10. Senado	Por medio de la cual se modifica el libro segundo, título I, del código de infancia y adolescencia - ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones (reforma al sistema de responsabilidad penal adolescente)	Senadora Gilma Jiménez Gómez	No hace tránsito a la siguiente legislatura
Proyecto de Ley No. 152/10. Senado	Por el cual se establecen sanciones económicas y penales a quienes generen sufrimiento, muerte o alteren el desarrollo normal del oso de anteojos (<i>tremarctos ornatus</i>) de manera indiscriminada y se dictan otras disposiciones concernientes a la protección	Senador Camilo Sánchez Ortega	Pendiente de ponencia para segundo debate
Proyecto de Ley No. 151/10. Senado	Mediante la cual se imponen sanciones de tipo penal y económico a toda persona que participe, promulgue o publique actos de crueldad o torturas contra los animales y se penalizan otros tipos de conductas	Senador Camilo Sánchez Ortega	No hace tránsito a la siguiente legislatura
Proyecto de Ley No. 148/10. Senado	Por medio de la cual se modifica la ley 1098 de 2006 código de la infancia y la adolescencia, en lo referente al sistema de responsabilidad penal para adolescentes	Senador Roy Barreras Montealegre	Archivado en Comisión el 14 de junio de 2011
Proyecto de Ley No. 142/10. Senado	Proyecto de ley por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública	Ministro del Interior y Justicia, Germán Vargas Lleras	Ley 1474 de 2011
Proyecto de Ley No. 133/10. Senado	Por medio de la cual se adiciona el artículo 365a a la ley 599 de 2000 – código penal colombiano (Penaliza el porte de armas blancas)	Senador Camilo Sánchez Ortega	No hace tránsito a la siguiente legislatura
Proyecto de Ley No. 110/10. Senado	Por medio de la cual se introduce en la ley 599 de 2000, el delito de conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas, se modifican los artículos 109, 110, 120, 35 y 38 del código penal, como medidas para garantizar la seguridad vial en Colombia	Senador Roy Barreras Montealegre	Archivado en Plenaria el 6 de abril de 2011
Proyecto de Ley No. 077/10. Senado	Por medio de la cual se adiciona el artículo 365A a la Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano (Penaliza el porte de armas blancas)	Senador Juan Carlos Vélez Uribe	Aprobado en segundo debate. Pendiente de ponencia para tercer debate (Comisión Primera de la Cámara)
Proyecto de Ley No. 046/10. Senado	Por la cual la Justicia Penal Militar pasa de la Rama Ejecutiva al poder judicial	Senador Jesús Ignacio García Valencia	No hace tránsito a la siguiente legislatura
Proyecto de Ley No. 03/10.	Por la cual se concede una rebaja de penas con motivo del Bicentenario de	Senadora Piedad Córdoba Ruiz	Pendiente discusión en segundo debate

Senado Proyecto de Ley No. 031/10. Senado	la Independencia Nacional Por la cual se implementa la Defensoría Técnica para la Fuerza Pública	Ministerio de Defensa, Miguel Silva Luján	Retirado el 13 de octubre de 2010
Senado Proyecto de Ley No. 028/10. Senado	Por medio de la cual se aumenta la pena mínima para el porte ilegal de armas de fuego	Senador Juan Carlos Vélez Uribe	Retirado por su autor el 9 de noviembre de 2010
Senado Proyecto de Ley No. 025/10. Senado	Por la cual se establece la no inclusión de antecedentes penales o reseña delictiva en los certificados judiciales por pena cumplida o prescripción	Senador Juan Carlos Vélez Uribe	Pendiente de ponencia para tercer debate (Comisión Primera de la Cámara)
Senado Proyecto de Ley No. 015/10. Senado	Por el cual se desarrolla el artículo 29 de la Constitución Política y se adiciona el artículo 20 y 181 de la ley 906 de 2004 - Impugnación de la sentencia condenatoria proferida en la segunda instancia y nueva causal de casación	Senadora Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento	Retirado por su autor el 6 de octubre de 2010
Senado Proyecto de Ley No. 08/10. Senado	Por medio de la cual se modifica el Código Penal (Penaliza Discriminación Racial)	Bancada MIRA	Aprobado en tercer debate. Pendiente de ponencia para cuarto debate (Plenaria de la Cámara)
Cámara Proyecto de Ley No. 135/10 Cámara	Por medio del cual se crea un procedimiento para eximir de responsabilidad en caso de extravío, hurto o robo de la cédula nacional de identidad y de otros documentos de identificación (eximente de responsabilidad penal en caso de extravío de la cédula)	Senador Jaime Cervantes Varelo	Retirado en Comisión el 8 de junio de 2011
Cámara Proyecto de Ley No. 073/10 Cámara	Por medio de la cual se modifica la Ley 181 de 1995 y se dictan otras disposiciones, en relación con el Deporte Profesional (penaliza incidentes en eventos deportivos)	Ministro del Interior y Justicia, Germán Vargas Lleras	Ley 1445 de 2011
Cámara Proyecto de Acto Legislativo No. 216/11 Cámara	Por el cual se reforma el artículo 250 de la Constitución Política (Titularidad de la acción penal)	Representantes Carlos Arturo Correa, Gustavo Hernán Puentes, Camilo Andrés Abril, Miguel Gómez Martínez, Carlos Germán Navas Talero, Hernando Alfonso Prada, Ruben Darío Rodríguez, Juan Carlos Salazar, Germán Varón Cotrino y Jorge Enrique Rozo	Aprobado informe de conciliación. Pendiente de ponencia para quinto debate (Segunda vuelta, Comisión Primera de la Cámara)
Cámara Proyecto de Ley No. 210/11 Cámara	Por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario y se dictan otras disposiciones	Ministro del Interior y Justicia, Germán Vargas Lleras	Pendiente de ponencia para segundo debate
Cámara Proyecto de Ley No. 194/11. Cámara	Por medio del cual se deroga la ley 1224 de 2008 y se dictan otras disposiciones (Defensoría técnica para la fuerza pública)	Ministerio de Defensa, Rodrigo Rivera Salazar	Acumulado con el Proyecto de Ley No 021/10 Cámara
Cámara Proyecto de Ley No.	Por la cual se adiciona la Ley 1224 de 2008 sobre Defensoría Técnica de la	Representante Iván Cepeda Castro	Pendiente de ponencia para segundo debate

021/10. Cámara. Acumulado Proyecto No 194/11 Cámara Proyecto de Ley No. 193/11. Cámara	Fuerza Pública		
	Por la cual se adiciona parcialmente la planta de personal de la comisión de investigación y acusación de la cámara de representantes en desarrollo del artículo 150 numeral 20 de la constitución política	Representantes Jorge Eliecer Gómez, Camilo Andrés Abril, Germán Alcides, Jair Acuña Cardales, Javier Álvarez Montenegro, Alfredo Bocanegra Varón, Lucero Cortés Méndez, Manuel Carebilla Cuellar, Orlando Alfonso Clavijo, Hernán Penagos Giraldo, Heriberto Escobar González, Rodolfo Pérez Suarez, Orlando Velandia Sepúlveda, Augusto Posada Sánchez y Hector Javier Vergara	No hace tránsito a la siguiente legislatura
Proyecto de Ley No. 195/11. Cámara	Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones	Ministro de Defensa, Rodrigo Rivera Salazar	Aprobado informe de conciliación. Pendiente revisión de la Corte Constitucional
Proyecto de Ley No. 186/11. Cámara	Por el cual se adicionan los artículos 365-A, 365-B, 365-C, 365-D, 365-E y 365-F- al artículo 365 de la ley 599 de 2000, (modificado por el artículo 38 de la Ley 1142 de 2007)(Penaliza porte de armas blancas)	Representante Wilson Hernando Gómez Velásquez	No hace tránsito a la siguiente legislatura
Proyecto de Ley No. 149/2010. Cámara	Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones	Ministro del Interior y Justicia, Germán Vargas Lleras	Ley 1424 de 2010
Proyecto de Ley No. 062/10. Cámara	Por medio de la cual se regula el uso de la poligrafía como medio de prueba en los procesos penales y modifican los artículos 275, 282, 383, 403 y 424 del código de procedimiento penal	Representante Oscar Fernando Bravo Realpe	Pendiente de ponencia para segundo debate
Proyecto de Ley No. 055/10. Cámara	Proyecto de ley por el cual se adicionan dos artículos al Código Penal Colombiano (Constreñimiento Religioso)	Representante Pablo Enrique Salamanca Cortés	Archivado en Comisión el 14 de septiembre de 2010
Proyecto de Ley No. 034/10. Cámara	Por la cual se modifica el artículo 38A del Código Penal (Sistemas de Vigilancia Electrónica)	Ministro del Interior y Justicia, Fabio Valencia Cossio	Pendiente de ponencia para segundo debate
Proyecto de	Por el cual se reforman los artículos 174,	Ministro del Interior y	Retirado el 10 de agosto

Acto Legislativo No. 025/10. Cámara	175, 178, 189, 235, 249, 250, 251 y 256 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones (Fiscalía General de la Nación en el Ejecutivo)	Justicia, Fabio Valencia Cossio	de 2010
Proyecto de Ley No. 012/10. Cámara	Por la cual se adiciona la ley 599 de 2000 o Código Penal (Maltrato al adulto mayor)	Bancada MIRA	Archivado en Comisión el 21 de septiembre de 2010
Proyecto de Ley No. 010/10. Cámara	Por medio de la cual se introducen modificaciones a la aplicación de subrogados penales en conductas punibles de homicidio y lesiones personales culposas derivadas de accidentes de tránsito, consagradas en los artículos 109 y 120 del Código Penal	Bancada MIRA	Archivado en Comisión, según Acta 15 de del 21 de Septiembre del 2010.

Así las cosas, se observa que **durante la legislatura 2010-2011 fueron tramitados un total de 44 iniciativas en materia penal dentro del Congreso:** 7 provenientes del anterior periodo legislativo y 37 radicados durante el que acaba de concluir. De estos proyectos, 2 de la anterior legislatura fueron radicados ante el Senado y 5 ante la Cámara de Representantes; mientras que en la actual legislatura, 20 proyectos se presentaron en el Senado y 17 en la Cámara. Se encuentra así un equilibrio en cuanto a la célula legislativa en la cual ingresaron las iniciativas tramitadas, pues tanto Senado como Cámara registraron, cada uno, 22 proyectos.

Comparativamente con la totalidad de proyectos que fueron radicados durante la legislatura, se encuentra que las iniciativas en materia penal constituyeron poco menos de la décima parte de todos los proyectos presentados ante el Congreso: de 397 iniciativas de ley radicadas en ambas Corporaciones (Senado, donde se totalizaron 228 y Cámara con 169), 35 correspondieron a temas de índole penal, equivalentes a un 8,8%. En materia de proyectos de reforma constitucional, se registra un total de 28 en ambas células legislativas (18 en Senado y 10 en Cámara), versando dos de ellos sobre asuntos penales, que corresponden a un 7,1%. Sin embargo, sobre éstos últimos vale la pena aclarar que ambos fueron radicados ante la Cámara, así que constituyeron el 20% de propuestas de reforma constitucional que se presentaron ante dicha Corporación.

PRINCIPALES PROYECTOS DE LEY TRAMITADOS EN LA LEGISLATURA

Habiendo presentado el panorama de la actividad legislativa durante la última legislatura, a continuación se sintetizarán y analizarán algunos de los proyectos tramitados, considerados de especial importancia para el Sistema Penal Acusatorio.

SEGURIDAD CIUDADANA. Proyecto 164 de 2010 Senado

Autores

Ministro del Interior y Justicia, Germán Vargas Lleras; Ministro de Defensa Nacional, Rodrigo Rivera Salazar; Fiscal General de la Nación (E.), Guillermo Mendoza Diago

Fecha de radicación

28 de septiembre de 2010

Fecha de sanción

24 de junio de 2011 (Ley 1453 de

Resumen

De acuerdo con su exposición de motivos, el objetivo de esta iniciativa era el de “eliminar la **impunidad; luchar contra la criminalidad organizada y el terrorismo; aumentar la efectividad** del procedimiento penal, la extinción del dominio y la responsabilidad juvenil”; ello en el marco de la política de seguridad ciudadana del Gobierno, en la que este proyecto de ley constituye uno de sus instrumentos. Para esto, la iniciativa, pretendió

identificar y corregir las falencias de orden legislativo en la lucha contra la criminalidad organizada y en el funcionamiento de la justicia; para lo cual el Gobierno tuvo en cuenta la opinión diferentes actores, en particular de la Policía Nacional, la Fiscalía y la Procuraduría.

Estas falencias, según puede deducirse del texto inicialmente presentado ante el Congreso, se concentraban en aspectos como las bajas penas para ciertos delitos, la ausencia de tipos precisos para enfrentar ciertos fenómenos criminales, los requisitos exigidos para la realización de algunas actuaciones investigativas y la flexibilidad en el tratamiento de los menores infractores de la ley. Así, para superar estos problemas, se estructuró una propuesta que incluía la modificación de cuatro normas de especial trascendencia en materia penal: El

código penal, de procedimiento penal, la ley de Infancia y la Adolescencia, y la ley 793 de 2002 sobre extinción de dominio.

En lo que respecta a las modificaciones realizadas al **código penal**, el proyecto se caracteriza por el aumento de penas, la tipificación de nuevas conductas y la reducción de beneficios, como estrategias para la lucha contra el crimen. Respecto a lo primero, varios de los delitos que anteriormente tenían únicamente pena de multa pasaron a ser sancionados con penas privativas de la libertad, otros tantos, subieron su pena mínima a 4 años-con lo cual se abre el camino para que pueda solicitarse medida de aseguramiento- mientras que otros recibieron ajustes puntuales en sus mínimos y/o máximos de pena, o en sus causales de agravación específicas.

En lo atinente a la tipificación de conductas, el enfoque estuvo en temas relacionados con delitos ambientales y de tráfico y explotación de menores de edad. Finalmente, se eliminaron los beneficios y subrogados para aquellas personas que hubieran sido condenadas por delitos contra la administración pública y lavado de activos y se redujeron los beneficios de rebajas de pena por aceptación de cargos para personas capturadas en flagrancia.

En lo que respecta a las medidas adoptadas en materia **procesal penal**, tres fueron las tendencias: la flexibilización de los requisitos para la realización de actuaciones investigativas, el aumento de términos procesales y la modificación de los requisitos para acceder a la detención preventiva. Por su parte, en el régimen de **responsabilidad penal de adolescentes**, se introdujeron modificaciones orientadas al cumplimiento completo de las sanciones por parte de los adolescentes y al fortalecimiento del control de los centros especializados en los que ésta se cumple.

Finalmente, en el trámite de **extinción de dominio**, se realizaron cambios en el régimen de medidas cautelares y algunas modificaciones tendientes a acelerar el procedimiento; dentro de las que se cuentan ajustes a las notificaciones y la eliminación de la posibilidad de apelación en algunas actuaciones.

Debe anotarse que a pesar de que la esencia de la propuesta original se mantuvo, no fueron de poca monta las modificaciones que ésta sufrió en el trámite ante el Congreso. Así, en el

Senado de la República, fue eliminada la disposición que igualaba los beneficios por aceptación de cargos concedidos en la imputación, con los que se otorgan en la acusación. También se eliminó la reducción de los beneficios por aceptación de cargos en situaciones de flagrancia, sin embargo, esta disposición volvió a ser incluida en el trámite de la Cámara, tal como se señalará más adelante.

Por su parte, en la Cámara de Representantes, fue suprimido el artículo mediante el cual se pretendía crear el delito de pertenencia a grupos de criminalidad organizada, que a juicio de muchos expertos, en lugar de simplificar la investigación, conllevaría a confusiones en la tipificación, dada su similitud con el delito de concierto para delinquir. También se destaca que en esta célula legislativa se incluyó un bloque de modificaciones al Título XI del Código Penal, correspondiente delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

A manera de síntesis, las principales modificaciones introducidas por el proyecto fueron las siguientes:

En el código penal y de procedimiento penal:

□ Se **aumentan las penas** para 21 delitos:

Utilización ilícita de redes de comunicaciones (Art. 197), Usurpación fraudulenta de inmuebles (Art.261), Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos (Art. 359), Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos (Art. 382), Simulación de investidura o cargo (Art. 426), Perturbación de actos oficiales (Art. 430), . Fabricación, tráfico, y porte de armas de fuego o municione (Art. 365), Fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos (Art. 366), Violación de los derechos de reunión y asociación (Art. 200), Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables (Art. 328), Manejo y uso ilícito de organismos, microorganismos y elementos genéticamente modificados (Art. 330), Daños en los recursos naturales (Art. 331), contaminación ambiental (Art. 332), Contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo (Art.333),., experimentación ilegal con especies, agentes biológicos o bioquímicos (Art. 334), Ilícita actividad de pesca (Art. 335), invasión de áreas de especial importancia ecológica (Art. 337), lavado de activos (Art. 323), violencia contra

servidor público (Art. 429), perturbación en el servicio de transporte público (Art. 353), fraude a resolución judicial o administrativa de policía (Art. 454).

□ Se crean 10 **nuevos tipos penales**:

Tráfico de niñas, niños y adolescentes (188C C.P.), uso de menores de edad para la comisión de delitos (188D C.P.), enajenación ilegal de medicamentos (374 A C.P.), comercialización de autopartes hurtadas (447 A C.P.), Manejo ilícito de especies exóticas (330 A C.P.), contaminación ambiental por residuos sólidos peligrosos (332 A C.P.), obstrucción a vías públicas que afecten el orden público (353 A), "disparo de arma de fuego" (356 A C.P.), Manipulación de equipos terminales móviles (Art.105 L.1453) y la explotación de menores de edad (Art.93 L.1453).

□ Se **reducen los beneficios**, así:

✓ Se excluyen los beneficios y subrogados a las personas que hayan sido condenadas por delitos contra la administración pública, **tema que también fue abordado por el Estatuto Anticorrupción que modificó el mismo artículo que ya había sido cambiado por la ley de seguridad (Art. 68 A).**

✓ **Se reduce la rebaja de la pena por aceptación de cargos** a las personas capturadas en flagrancia (Se establece la rebaja de 1/4 de la pena).

□ Se introducen **modificaciones a los términos procesales**, así:

✓ Se establece un término general de **2 años para realizar la formulación de imputación** o archivar el proceso, de 3 años si existe concurso de delitos o son más de tres los procesados; y de 5 años cuando los delitos sean competencia de los jueces especializados.

✓ Se **amplían los términos procesales** para la formulación de imputación, la acusación, la audiencia preparatoria y para el inicio del juicio oral.

✓ Se **amplía el término exigido para alcanzar la libertad** de personas cobijadas con medida de aseguramiento.

- Se aumenta de 1 a 3 años el plazo en el que se revisa la existencia de una captura o imputación anterior, para hacer procedente la medida de aseguramiento privativa de la libertad.
- Se duplica la unidad multa en aquellos casos en que la persona haya sido condenada por delito doloso o preterintencional dentro de los diez (10) años anteriores.
- Se establece la creación de sistemas de información para que el INPEC informe a la Policía Nacional sobre las personas cobijadas con prisión domiciliaria o mecanismos de vigilancia electrónica.
- La **violencia intrafamiliar vuelve a ser un delito querellable**, como lo era antes de la expedición de la ley 1142 de 2007.
- Se elimina el aparte del artículo 74 de la ley 906 que eximía de la presentación de la querrela en los casos de captura en flagrancia.
- Se elimina la excepción expresa del consumo mínimo en el tipo penal de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.
- Se incluyen nuevas circunstancias para las capturas en flagrancia.

En el Código de Infancia y Adolescencia:

- **No se obtiene la libertad por el cumplimiento de los 21 años de edad**, sino hasta el cumplimiento total de la sanción en los centros de atención especializada.
- Los delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual son incluidos dentro del catálogo de delitos que tienen pena máxima de 8 años.
- Se excluye el beneficio para redimir la pena para los menores responsables de homicidio doloso, secuestro, extorsión en todas sus formas y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual².

² Aunque el sistema de responsabilidad de adolescentes no es el foco de este informe, cabe anotar que esta medida podría tener inconvenientes de inconstitucionalidad, por su desproporción respecto

- Se **excluyen las sanciones privativas de la libertad** cuando se trate de menores que hayan sido víctimas del delito de constreñimiento de menores o reclutamiento ilícito.
- Se incluye una **nueva causal para la emancipación judicial de los menores**, consistente en que estos sean sancionados por delitos de homicidio doloso, secuestro, extorsión en todas sus formas y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual y se compruebe que los padres favorecieron la comisión de estas conductas.
- Se crea una **comisión interinstitucional**, a quien se le encomienda la misión de elaborar, en el plazo de seis meses, la evaluación y recomendaciones de ajuste al funcionamiento del sistema de responsabilidad penal de adolescentes.

Comentarios de la CEJ a la iniciativa

Los problemas objetivos y de percepción de la seguridad no han dejado de ocupar un lugar principal en la agenda nacional, como tampoco la estrategia de política criminal –cuyos resultados están en mora de ser evaluados- de acudir al aumento de penas y la reducción de beneficios como medidas para la lucha contra el crimen.

Ello se evidencia en la cantidad de delitos que recibieron ajustes en sus mínimos y/o máximos de pena reseñados atrás, y en aquellos otros que tuvieron ajustes sólo en sus causales de agravación. En algunos casos estos aumentos fueron bastantes significativos. Tal es el caso del lavado de activos, cuya pena máxima pasó de 20 a 30 años y el tráfico, fabricación, tráfico o porte de armas, que pasó de 9 a 12 años; lo que equivale a aumentos del 50% respecto a las penas máximas originales. Llama también la atención el hecho de que el artículo 359, referente al delito de *Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos*, había sido modificado por la ley 1445³ (conocida como ley del Fútbol), sancionada el 12 de

de la normatividad del sistema de responsabilidad de adultos, en el que sí procede la redención de la pena por trabajo y estudio.

³ Redacción del artículo 359 en la ley 1445: “Porte, empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos o contundentes. El que dentro de un espectáculo deportivo, estadio, cancha, tribuna, en el entorno de este, o con ocasión del evento deportivo emplee, envíe, o lance contra persona, edificio o

mayo de 2011, es decir, menos de dos meses antes de la sanción de la ley de seguridad ciudadana, la cual introdujo modificaciones en la descripción y un nuevo aumento de penas para este delito⁴.

Estas modificaciones seguramente generarán mayores presiones en la situación carcelaria, que actualmente alcanza cifras de hacinamiento cercanas al 20%. Ello hará necesario que las nuevas cárceles que el Gobierno ha anunciado que construirá, y con las cuales se esperan generar alrededor de 25.000 nuevos cupos, comiencen a funcionar en el menor tiempo posible.

medio de locomoción, sustancia u objeto peligroso, incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años, siempre que la conducta no constituya otro delito.

La pena será de cinco (5) a diez (10) años de prisión y multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando la conducta se realice con fines terroristas.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el objeto lanzado corresponda a artefactos explosivos, elementos incendiarios, o sustancias químicas que pongan en riesgo la vida, la integridad personal o los bienes.

PARÁGRAFO. Se entenderá por objeto peligroso, sustancias químicas u objetos contundentes aquellos así definidos por tratados internacionales ratificados por Colombia o disposiciones vigentes y, subsidiariamente, el definido por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses o en su defecto por un perito o experto idóneo".

⁴ Redacción del artículo en la ley de seguridad ciudadana: "ARTICULO 359. EMPLEO O LANZAMIENTO DE SUSTANCIAS U OBJETOS PELIGROSOS. El que emplee, envíe, remita o lance contra persona, edificio o medio de locomoción, o en lugar público o abierto al público, sustancia u objeto de los mencionados en el artículo precedente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a noventa (90) meses, siempre que la conducta no constituya otro delito.

Si la conducta se comete al interior de un escenario deportivo o cultural, además se incurrirá en multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en prohibición de acudir al escenario cultural o deportivo por un periodo entre seis (6) meses, y tres (3) años.

La pena será de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses de prisión y multa de ciento treinta y cuatro (134) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando la conducta se realice con fines terroristas o en contra de miembros de la fuerza pública.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el objeto lanzado corresponda a artefactos explosivos, elementos incendiarios, o sustancias químicas que pongan en riesgo la vida, la integridad personal o los bienes.

El que porte o ingrese armas blancas u objetos peligrosos al interior de un escenario deportivo o cultural incurrirá en multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y prohibición de acudir al escenario deportivo o cultural de seis (6) meses a tres (3) años".

Resulta interesante en este tema traer a colación la columna publicada por el Dr. Yesid Reyes Alvarado en El Espectador⁵, en la que se muestra cómo en el nuevo delito de Tráfico de niñas, niños y adolescentes, se establecen penas que podrían alcanzar hasta los 90 años⁶, lo que no sólo constituye en la práctica una cadena perpetua, sino que también excede la pena máxima prevista por nuestro código penal, que se sitúa en 50 años.

Asimismo, cabe anotar que el proyecto incurre en un importante error de técnica legislativa al tipificar conductas por fuera del Código Penal. Tal es el caso de la *manipulación de equipos terminales móviles*⁷ y la *explotación de menores de edad*⁸; que en lugar de ser tratadas en el capítulo I (Medidas penales para garantizar ciudadana); fueron incluidas dentro de otros capítulos de la ley 1453, olvidando incluir en su redacción la adición expresa de la ley 599 de 2000, que es el código donde se deberían concentrar todos los tipos penales.

⁵ <http://www.elespectador.com.co/impreso/opinion/columna-282781-noventa-anos-de-prision>

⁶ El artículo 188C adicionado por la ley de seguridad ciudadana establece para este delito una pena de 30 a 60 años, que puede ser incrementada de una tercera parte a la mitad cuando concurren las circunstancias de agravación previstas por el mismo artículo.

⁷ "ARTÍCULO 93. Explotación de menores de edad. El que utilice, instrumentalice, comercialice o mendigue con menores de edad directamente o a través de terceros incurrirá en prisión de 3 a 7 años de prisión y el menor será conducido al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para aplicar las medidas de restablecimientos de derechos correspondientes. La pena se aumentará a la mitad cuando el actor sea un pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil".

⁸ "ARTÍCULO 105. Manipulación de equipos terminales móviles. El que manipule, re programe, remarque o modifique los terminales móviles de los servicios de comunicaciones en cualquiera de sus componentes, con el fin de alterar las bases de datos positivas y negativas que se crearán para el efecto y que administrará la entidad regulatoria correspondiente, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de seis (6) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La reglamentación para la elaboración de las referidas bases de datos será máximo tres (3) meses después de expedida la ley. A más tardar el 1 de enero de 2012 las bases de datos deberán estar en funcionamiento.

La pena se incrementará en una tercera parte, si quien realice las conductas descritas en el inciso anterior hace parte de una red, grupo u organización de carácter delincencial o criminal.

Queda excluido de este delito g el desbloqueo de las bandas de los terminales móviles.

En la misma pena incurrirá la persona que active terminales móviles de servicios de comunicaciones con violación de las disposiciones y procedimientos establecidos en la Ley o fijados por la entidad regulatoria correspondiente.

Los equipos terminales que hayan sido alterados, conforme a los verbos rectores de este tipo penal, serán decomisados por las autoridades de policía. Cuando la detección la haga el proveedor de servicios, procederá a efectuar la respectiva denuncia ante las autoridades competentes previa retención del equipo".

En lo que respecta a las modificaciones introducidas al código de procedimiento penal, debe destacarse cómo algunas de ellas respondieron a necesidades que desde tiempo atrás habían sido planteadas por diferentes operadores del sistema. Tal es el caso de la ampliación de términos procesales, en especial el referente a la formulación de acusación, que se consideraba particularmente insuficiente en aquellos casos en los que la naturaleza del delito o el número de procesados hacían más compleja la labor de investigación; a lo cual se suma la dificultad de coordinar las audiencias cuando median solicitudes de suspensión y aplazamiento por los distintos abogados de las personas imputadas en el proceso. Esta situación fue determinante para que a diciembre de 2009 se hubieran decretado más de 1700 preclusiones por vencimiento de términos, dentro de las cuales se encuentran incluidos casos de importante connotación como los *falsos positivos*.

No obstante, debe anotarse que la ampliación de términos introducida por el proyecto resulta excesiva, alcanzando una variación del 150% respecto de los términos máximos previstos por el texto original de la ley 906. Ello sin contar con que en el Estatuto Anticorrupción, sancionado con posterioridad a la ley de seguridad ciudadana, se incluyó un párrafo que duplica los términos procesales en los delitos contra la administración pública y contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado, cuando sean más de tres los procesados o los delitos objeto de la investigación.

Modificación de tiempos procesales en la ley de seguridad ciudadana

Actuación	Término original De la ley 906	Término con la modificación de la ley 1453	Variación
1. Término máximo para la formulación de acusación	60 días	210 días	150 días (200%)
1.1 Término general	30 días (Para todos los delitos)	90 días	60 días (200%)
1.2 Término en caso de concurso de delitos, cuando sean tres o más los imputados, o cuando se trate de delitos de competencia de jueces especializados.		120 días	90 días (300%)
1.3 Término adicional general (Art. 294)	30 días (Para todos los delitos)	60 días	30 días (100%)
1.4 Término adicional en caso de concurso de delitos, cuando sean tres o más los imputados, o cuando se trate de delitos de		90 días	60 días (200%)

competencia de jueces especializados.			
2. Término para la audiencia preparatoria	30 días	45 días	15 días (50%)
3. Término para la realización del juicio oral	30 días	45 días	15 días (50%)
1.3+2+3= Término total máximo (Desde la imputación hasta el inicio del juicio oral)	120 días	300 días	180 días (150%)

Además de lo anterior, la ley de seguridad introdujo modificaciones en los términos de libertad para las personas cobijadas por medidas de aseguramiento, pasando de 60 a 90 días posteriores a la imputación, sin que se haya presentado el escrito de acusación (esta modificación se encuentra circunscrita a los casos en los que exista concurso de delitos o sean más de tres los indiciados); y de 90 a 120, luego de realizada la acusación, sin que se haya realizado la audiencia de juicio oral (esta modificación aplica para todos los delitos). Adicionalmente, se establece que en los casos de competencia de los jueces especializados los términos anteriores se duplican; lo que implica que en un caso de concurso de delitos y de competencia de estos jueces, los términos pasaron de 60 a 180 días (entre la imputación y la acusación), y de 90 a 240 días (entre la acusación y el juicio oral); situación que puede considerarse contraria al principio de prevalencia de la libertad al que apuntaba el sistema acusatorio. Ello sin contar que también en este caso el Estatuto Anticorrupción introdujo posteriormente una modificación que duplica los términos para la libertad, cuando se trate de delitos contra la administración pública y contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado, cuando sean más de tres los procesados o los delitos objeto de la investigación.

En lo que respecta a las modificaciones con especial incidencia en la eficacia y eficiencia en el sistema acusatorio, debe destacarse la eliminación del factor territorial de los jueces de garantías, la ampliación del término de las órdenes de captura y de algunas actuaciones investigativas; así como la simplificación del procedimiento para la identificación de procesados que no aparecían en el sistema de información de la Registraduría, que había sido uno de los principales cuellos de botella que la policía judicial había manifestado en los diferentes escenarios de seguimiento a la reforma penal⁹.

⁹ La falencia identificada consistía en la obligatoriedad de agotar el procedimiento del Decreto 1260 de 1970 (Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas) para poder realizar la identificación, el

Asimismo, se realizó la modificación al artículo 225, referente a los registros y allanamientos, eliminando el inciso en el que se establecía que estos debían realizarse entre 6:00am y las 6:00pm; salvo cuando la necesidad de evitar la fuga del procesado o los elementos de prueba obligaran a su realización en horario nocturno.

Debe recordarse que este artículo de la ley 906 tuvo un amplio debate mediático, a raíz de la liberación de algunas personas vinculados al tráfico de armas para las FARC¹⁰, por considerar la juez que no se había justificado la necesidad de que el allanamiento se realizara por fuera del horario ordinario. Ahora, con la ley de seguridad ciudadana, los allanamientos podrán realizarse las 24 horas, pero cuando ocurran de noche, deberán contar con el acompañamiento de la Procuraduría¹¹.

Ahora bien, pese a las bondades de estos ajustes procesales una de las modificaciones de la ley de seguridad que quizás genere mayores impactos en la eficiencia del sistema penal tiene que ver con la reducción de beneficios por aceptación de cargos en casos de flagrancia, que quedó establecida como máximo en un octavo de la pena¹²; lo cual seguramente desincentivará a los procesados optar por este mecanismo propio de la justicia premial que buscaba fortalecerse con el sistema penal acusatorio.

Al respecto, debe anotarse que la reforma legislativa no es novedosa en cuanto al hecho de otorgar beneficios menores a las personas que son capturadas en flagrancia. Ya la Corte

cual resultaba dispendioso y costoso para las entidades encargadas de la investigación penal. Esto queda solucionado con la nueva ley, que exime expresamente de la necesidad de agotar con el trámite previsto por dicho decreto.

¹⁰ Ver noticia sobre la liberación: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7934880>

¹¹ Cabe anotar que la intervención de este órgano de control en los allanamientos no se encontraba prevista en el proyecto de ley original, sino que fue incorporada en el trámite ante el Congreso, como un contrapeso al recorte de garantías que supone la autorización de los allanamientos en cualquier horario. Sin embargo, tal intervención podría no ser del todo efectiva, toda vez que el parágrafo que la consagra también establece que “en ningún caso se suspenderá el procedimiento por ausencia de la Procuraduría General de la Nación”.

¹² De acuerdo con el artículo 301 de la ley 906, reformado por la ley de seguridad ciudadana, las personas capturadas en flagrancia sólo tendrán $\frac{1}{4}$ del beneficio establecido por el artículo 351 del código de procedimiento penal. Según este último artículo, “la aceptación de los cargos determinados en la audiencia de formulación de la imputación, comporta una rebaja **hasta de la mitad** de la pena”, es decir que las personas capturadas en flagrancia obtendrían como rebaja **hasta** un cuarto de la mitad de la pena, es decir, un octavo de la misma.

Suprema de Justicia en diferentes sentencias de casación¹³, había señalado que frente a situaciones de flagrancia procedía una rebaja de pena inferior a la prevista por el artículo 351 de la ley 906; ello por cuanto en estos casos no existía un mayor desgaste de la administración de justicia en la investigación del delito que justificara otorgar el beneficio completo al procesado. Por otra parte, debe recordarse que el artículo 352 del código de procedimiento penal, las personas que acepten los cargos con posterioridad a la presentación de la acusación obtienen una rebaja de una tercera parte de la pena, por lo cual resultaría desventajoso para una persona capturada en flagrancia allanarse a los cargos en la audiencia de imputación, cuando el beneficio que tendrían por hacerlo en una audiencia posterior sería aún mayor.

Como se anotó líneas atrás, la modificación a los beneficios por aceptación de cargos que se encontraba en el proyecto de ley original había sido eliminada en el trámite ante el Senado. Sin embargo, en su paso por la Cámara volvió a ser introducida, situación que a juicio de la CEJ traerá nocivos efectos en el funcionamiento de la justicia penal y en particular para la Fiscalía General de la Nación, si se tiene en cuenta que de las sentencias proferidas por el sistema acusatorio en sus 5 años de implementación, el 95,8% fueron condenatorias, y de ellas el 79,8% fue producto de la aceptación de cargos¹⁴, cifras que evidencian la importancia que tenía esta figura en la eficacia del sistema.

¹³ V.gr. Sentencia 24529 de 2006 (MP Jorge Luis Quintero Milanés), Sentencia 29237 de 2008 (MP. María Del Rosario González de Lemos).

¹⁴ Al respecto ver: Corporación Excelencia en la Justicia, Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del sistema penal acusatorio en Colombia.

Autor

Ministro del Interior y Justicia,
Germán Vargas Lleras

Fecha de radicación

7 de septiembre de 2010

Fecha de sanción

12 de julio de 2011 (Ley 1474 de
2011).

Resumen

Este proyecto de ley fue elaborado por el Ministerio del Interior y Justicia con el propósito de dotar al Estado de herramientas eficaces para luchar contra el fenómeno la corrupción. Dichas medidas son de diversa naturaleza: administrativas (Capítulo I del proyecto), disciplinarias (capítulo III), pedagógicas (capítulo VI), de control fiscal a

cargo de la Contraloría (capítulo VIII), orgánicas –mediante la creación de nuevas entidades como la Comisión Nacional de Moralización (capítulo V)-, regulaciones sobre contratación estatal (Capítulo VII), regulaciones a las actividades de cabildeo o *lobby* (capítulo IV) y, finalmente, medidas de carácter penal (capítulo II). Teniendo en cuenta el enfoque de este Boletín, nos centraremos en este último grupo de medidas, sin desconocer la importancia que revisten los demás contenidos de esta norma.

En materia penal, se observa que el proyecto de ley, bajo su planteamiento inicial, propuso: 1) la exclusión de beneficios y subrogados penales en delitos contra la administración pública relacionados con corrupción; 2) el aumento de un 50% del término de prescripción en el caso de conductas punibles cometidas por servidores públicos; 3) la adición de dos nuevas circunstancias de agravación a la estafa: una relacionada con recursos públicos y otra con recursos de la salud; 4) la consagración de nuevas conductas punibles relacionadas con la corrupción en el sector privado; 5) el aumento de penas de delitos en los cuales se afecten recursos de la salud; 6) la introducción de una nueva causal para la atenuante punitiva consagrada para el delito de peculado; 7) la posibilidad de recibir prueba testimonial anticipada en los casos de corrupción; 8) la restricción de la procedencia de la detención domiciliaria como medida de aseguramiento en delitos de corrupción; 9) la extensión de la aplicación de los mecanismos empleados para la infiltración y análisis de organizaciones

criminales y de utilización de agentes encubiertos para casos de corrupción. Por último, se propuso la suspensión inmediata en el ejercicio del cargo del servidor público, desde la formulación de acusación, sin perjuicio de la posibilidad de suspensión que opere con la medida de aseguramiento.

Varios de los temas propuestos fueron objeto de controversia, como ocurrió con la utilización de agentes encubiertos (asunto que fue criticado por la aparente confusión que existía en el proyecto con la figura del agente provocador); el endurecimiento de la medida de suspensión de los servidores públicos (considerado desproporcionado e innecesario teniendo en cuenta que el texto actual de la ley 906 ya regula el asunto); y la indeterminación del plazo posterior a la desvinculación del funcionario para la configuración de enriquecimiento ilícito de servidor público (lo cual llevaría a que no existiere prescripción para dicho delito y que quien alguna vez hubiere tenido dicha calidad fuere susceptible de incurrir en dicha conducta en cualquier momento hacia el futuro). Esto conllevó a que algunas propuestas fueron excluidas y otras depuradas, motivo por el cual, en el texto final conciliado por las dos células legislativas, sancionado recientemente como ley, se consagraron las siguientes medidas:

- La **exclusión de beneficios** a quienes incurran en delitos contra la administración pública (Art. 13): Esta medida cobija a todos quienes hayan sido condenados por delitos contra la Administración Pública, estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado, utilización indebida de información privilegiada, lavado de activos y soborno transnacional.
- La **ampliación de los términos de prescripción** de la acción penal en delitos asociados a corrupción (Art. 14): El término se aumentará en la mitad. La medida también aplica en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores.
- La **creación de nuevos tipos penales** como la corrupción privada (art. 16), la administración desleal (art. 17), la utilización indebida de información privilegiada (art. 18), la evasión fiscal en monopolios rentísticos (art. 21), la omisión de control en el sector salud (art. 22), el peculado por aplicación oficial diferente frente a recursos de la seguridad social (art.

23, 24 y 25)¹⁵, el fraude de subvenciones (art. 27), los acuerdos restrictivos a la competencia – delito circunscrito a procesos de contratación estatal- (art. 26), el tráfico de influencias por parte de particulares (art. 28).

□ La **modificación de tipos penales**, en cuanto a su contenido y penas, en delitos como la especulación, al agregar una agravante cuando ésta conducta se realiza alrededor de medicamentos y dispositivos médicos (art. 19); y el agiotaje, agregando una agravante en el mismo sentido (art. 20). Se modifica el contenido y se aumenta la pena para el delito de soborno trasnacional (art. 30), a la vez que se incrementan las penas para los delitos de soborno y soborno en la actuación penal (arts. 31 y 32).

□ El establecimiento de **medidas contra personas jurídicas involucradas en casos de corrupción** (art. 34). Se establece la posibilidad de la suspensión de la personería jurídica y al cierre temporal de los locales o establecimientos abiertos al público, por parte del juez de garantías, dentro del marco de procesos penales relacionados con delitos contra el patrimonio público. Asimismo, en dichos procesos, las entidades estatales pueden solicitar la vinculación de las personas jurídicas implicadas como terceros civilmente responsables. Por último, se faculta a la Superintendencia de Sociedades para imponer multas de hasta 2.000 salarios mínimos contra sociedades que hayan participado en la comisión de un delito contra la administración pública o contra el patrimonio público.

□ La **ampliación de los términos de investigación** en casos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, por delitos contra la administración pública y delitos contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado en los que proceda la detención preventiva. En dichos casos, cuando sean 3 o más los imputados o los delitos investigados, se duplica el término de investigación (art. 35).

¹⁵ Conducta en la que, dicho sea de paso, se denota un error de técnica legislativa, en la medida en que pese a ser planteada por vía de nuevos artículos en el Código Penal, bajo dos tipificaciones que aparentan la consagración de nuevas conductas punibles autónomas; en su contenido resultan ser simples agravantes aplicables a los delitos de *peculado por aplicación oficial diferente*; y *peculado culposo* (consagrados en los artículos 399 y 400 del Código Penal). En efecto, los artículos 23 y 24 del Estatuto Anticorrupción se limitan a señalar que se aumentarán las penas establecidas para los delitos mencionados en caso de que las conductas recaigan sobre recursos destinados a la seguridad social integral. Por su parte, el artículo 25 del Estatuto modifica la norma sobre circunstancias de atenuación punitiva, agregando que la pena se puede disminuir hasta la mitad si se corrige la aplicación oficial diferente que se dio a los recursos.

- El establecimiento de la facultad para realizar **operaciones encubiertas** en entidades públicas para develar casos de corrupción (art, 36).
- La facultad para realizar, en casos de corrupción que sean de competencia de jueces penales del circuito especializados, la **práctica de pruebas anticipadas** en el evento de que existan amenazas contra testigos o contra testigos cuya extradición sea conceptuada favorablemente por la Corte Suprema de Justicia (art.37).
- La **prohibición para sustituir la detención preventiva en establecimiento carcelario por la detención domiciliaria**, dentro de procesos que se adelanten por delitos de corrupción (art. 39).
- La inclusión de una **nueva causal para la aplicación del principio de oportunidad**, en los casos en que el autor o partícipe en los casos de cohecho formule la denuncia, allegando evidencia útil y sirviendo como testigo, reparando así mismo el daño (art. 40).

Comentarios de la CEJ a la iniciativa

La CEJ reconoce el esfuerzo del Gobierno y del Legislativo detrás de la elaboración y aprobación de esta iniciativa; tan importante para el camino del fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, especialmente afectada por los recientes escándalos de corrupción que han sido puestos en conocimiento de la opinión pública (seguridad social -particularmente en materia de salud-, manejos indebidos de recursos provenientes de subvenciones, desfalco a la DIAN y los escándalos en procesos de contratación de infraestructura pública, por mencionar algunos ejemplos).

Uno de sus aspectos más destacables, es la concepción de una variedad de medidas que atacan a la corrupción desde diferentes frentes, utilizando incluso un componente pedagógico. Esta característica contrasta con la tendencia encontrada en la mayoría de proyectos, los cuales se concentran en introducir ajustes a los tipos penales o crear nuevas conductas punibles para luchar contra ciertos fenómenos sociales de especial reproche social; sin tomar en consideración otras medidas complementarias de carácter preventivo.

En cuanto a las reformas que se han reseñado, la CEJ considera que la adecuación y creación de nuevos tipos penales puede ser una medida adecuada; pues aún cuando varios de ellos ya se estaban previstos en el código penal, una mejor y más precisa descripción en su redacción sirve para enviar mensajes más claros a la comunidad, contribuyendo así a la función preventiva del derecho penal.

Sin embargo, el éxito de estas medidas pasa necesariamente por la adecuada implementación de las demás reformas ajenas a la esfera penal que contiene el proyecto, así como por el fortalecimiento de la Fiscalía, de los organismos con funciones de policía judicial y de los jueces, pues de nada sirven penas más altas, si no se incrementa la capacidad institucional para que éstas puedan ser impuestas; máxime cuando se trata de delitos de importante complejidad investigativa como son los de la administración pública, en los que el sistema penal acusatorio aún está en deuda de dar sus frutos. De no lograr esto, se podría incurrir en la criticada tendencia de configurar un derecho penal eminentemente simbólico, que responde mediante medidas coyunturales a fenómenos de impacto mediático e incidencia sobre la opinión pública.

Ahora bien, se considera que medidas como aquella sobre la utilización de agentes encubiertos o la nueva causal que se ha introducido para la aplicación del principio de oportunidad, serán medidas que evidenciarán dificultades y controversias en la práctica. Sobre el primer tema, se debe tener en cuenta la delicadeza de los delitos asociados a la corrupción y el riesgo de que la figura del agente cubierto efectivamente resulte en la práctica asemejándose más a la del agente provocador –institución que existe en otros sistemas como el norteamericano, pero no en el nuestro–, de manera que se llegue a un punto en el que agentes estatales estimulen la comisión de conductas ilícitas contra el erario público, con el propósito exclusivo de lograr resultados estadísticos para evidenciar una lucha efectiva contra la corrupción. Esta situación no distaría mucho de problemáticas evidenciadas en otros sectores del país, tales como los denominados “falsos positivos”, cuya comisión ocurre bajo la motivación de mostrar avances en indicadores que pueden repercutir positivamente sobre la percepción ciudadana.

En cuanto a la nueva causal para la aplicación del principio de oportunidad, vale la pena tener en cuenta que durante la implementación del Sistema Penal Acusatorio se ha

evidenciado el escaso uso de ésta figura, dados factores como las dudas que tienen los fiscales a la hora de decidir acerca de su aplicación, la falta de parámetros institucionalizados y socializados al interior de la Fiscalía sobre su funcionamiento y el prolongado procedimiento que se debe surtir una vez un fiscal pretende aplicarlo. En este sentido, estudios elaborados por la CEJ muestran que a diciembre de 2009, tan solo un 0,8% de las noticias criminales que fueron evacuadas por la Fiscalía General de la Nación, lo hicieron por vía de la aplicación del principio de oportunidad. Estos datos deben alertar a los operadores del Sistema Penal acerca de las dificultades que afrontará esta nueva medida en la práctica.

Autor

Ministro del Interior y Justicia, Fabio Valencia Cossio

Estado

No hace tránsito a la siguiente legislatura

Resumen

Tras la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley 1153 (Ley de pequeñas causas), ocurrida el 10 de septiembre de 2008 mediante la sentencia C-879/08, el Gobierno Nacional ha buscado impulsar una nueva ley que se ocupe de esta materia; ello bajo la motivación principal de encontrar salidas a

la significativa congestión de la Fiscalía General de la Nación, en la que los delitos menores ocupan un lugar importante.

Por este motivo, al inicio de la legislatura 2009-2010 el entonces Ministro del Interior y Justicia, Fabio Valencia Cossio, radicó en la Comisión Primera del Senado el proyecto de ley 23 de 2009. En esta propuesta se incluían como delitos menores las lesiones personales simples con incapacidad hasta de 30 días; la omisión de socorro; el hurto, la estafa, el abuso de confianza y el daño en bien ajeno cuya cuantía no superare los 10 salarios mínimos; el consumo de estupefacientes en presencia de niños o en establecimientos educativos; la violación a la libertad religiosa y el irrespeto a cadáver, es decir, los mismos que contemplaba la ley de pequeñas causas.

En cuanto al trámite procesal, los procesos serían llevados ante jueces de delitos menores en primera instancia, y jueces del circuito con funciones de delitos menores en segunda instancia. El procedimiento se surtiría en dos audiencias: una preliminar ante el juez de garantías, en la que se formularía imputación, se resolvería una eventual solicitud de medida de aseguramiento, se solicitarían y decretarían pruebas; y otra de juzgamiento, ante el juez de conocimiento, en la que se practicarían pruebas, se presentarían los alegatos y se proferiría el sentido del fallo, que en caso de ser condenatorio, habilitaría a la víctima manifestar su deseo de iniciar el incidente de reparación integral. Vale la pena anotar que este proyecto excluyó las potestades de indagación e investigación en cabeza de la Policía

Nacional que se conferían bajo la ley 1153 –pues fueron éstas las que dieron origen a la declaratoria de su inconstitucionalidad-, al considerar la Corte que cuando se trate de conductas que materialmente constituyen un delito, es la Fiscalía la única competente para adelantar el ejercicio de la acción penal.

En lo referente a las penas para los delitos menores, no se vieron modificaciones respecto a lo que consagraba la ley 1153. Así, el proyecto propuso como penas principales el trabajo social no remunerado en dominicales y festivos, la multa y el arresto. Como penas accesorias a las principales, se propusieron: a) la inhabilitación para el ejercicio de la profesión u ocupación; b) la prohibición de consumir bebidas alcohólicas o estupefacientes; c) la privación de la tenencia y porte de armas; d) la prohibición de conducir vehículos; y e) la capacitación obligatoria del infractor, o su participación en programas de rehabilitación.

La iniciativa fue aprobada en primer debate en la legislatura 2009-2010 y continuó su trámite durante el periodo 2010-2011. A su contenido se efectuaron algunas modificaciones, entre las cuales se destacaron: 1) la introducción de una audiencia de acusación, dejando así un esquema mínimo de tres audiencias, más (eventualmente) la programación de una audiencia adicional para dictar sentencia y, de ser solicitado, el incidente de reparación; 2) la posibilidad de perseguir de oficio aquellas conductas en las que existiera captura en flagrancia, tal como ocurre en la ley 906 de 2004 tras la reforma que se le introdujo mediante la ley 1142 de 2007; 3) la posibilidad expresa de aplicar el principio de oportunidad dentro del régimen de delitos menores; y 4) la supervisión del cumplimiento de todas las penas por parte de los jueces de conocimiento de pequeñas causas, en lugar de los jueces de ejecución de penas.

Sin embargo, este proyecto no concluyó su trámite durante la legislatura, puesto a que pese que se radicó la ponencia para su tercer debate, en la Comisión Primera de la Cámara, nunca se llevó a cabo su discusión. Por tal motivo, se archivó debido al paso de dos legislaturas sin que se lograra su aprobación.

Comentarios de la CEJ a la iniciativa

La CEJ considera que, dadas las particularidades del Sistema Penal Acusatorio y la evolución jurisprudencial que se ha desarrollado alrededor de sus normas, la creación de un régimen procesal más expedito y menos exigente en términos de actuaciones (en el cual, claro está, es imperativo que prevalezcan las garantías sobre el procesado), puede resultar adecuado para el mejoramiento de la persecución a pequeña criminalidad y la concentración de la justicia penal en investigar y procesar delitos de mayor connotación.

La carga que los delitos de menor impacto tienen en la Fiscalía es evidente. Por ejemplo, durante el primer semestre de 2009 el ente acusador recibió 151.581 querellas, aproximadamente un 30% de los ingresos totales para dicho periodo –a lo que deben sumarse aquellos otros delitos menores querellables, que fueron tramitados de oficio por constituir capturas en flagrancia–.

Sin embargo, una primera observación que la CEJ formuló respecto al proyecto hundido en esta legislatura, es que no fue aprovechado para cobijar a la totalidad de delitos querellables, con lo cual el impacto de la ley hubiera sido mayor. Ello, pues al acoger todas estas conductas que requieren conciliación preprocesal como delitos menores se hubiera podido liberar más de la tercera parte de la carga que actualmente tienen los fiscales dedicados a la ley 906, permitiendo así que la entidad concentrara sus esfuerzos en la persecución de delitos complejos y crimen organizado.

En segundo lugar, la CEJ consideró un desacierto la modificación introducida durante el trámite del proyecto, en el sentido de adicionar una audiencia para la formulación de acusación, reemplazando así el esquema basado en dos audiencias que se propuso originalmente. Con este cambio, se diluyeron en gran medida los aspectos diferenciadores de un proceso abreviado y expedito para el tratamiento de los delitos menores, y aquel consagrado en la ley 906, puesto que sencillamente se replicaría el mismo modelo (salvo por la exclusión de la audiencia preparatoria). Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la iniciativa previó la posibilidad de llevar a cabo el incidente de reparación integral una vez en firme la sentencia condenatoria; actuación que bajo la ley 906 implica en realidad la

realización de por lo menos dos audiencias adicionales: 1) la audiencia de formulación de pretensiones, y 2) la audiencia de pruebas y alegaciones, sin perjuicio de las posibilidades de aplazamientos y suspensiones, que en la práctica han probado ser riesgos latentes a lo largo de todo el procedimiento. Si bien los términos para surtir estas actuaciones son más cortos que bajo la ley 906, las modificaciones introducidas, de haber resultado consagradas en una ley, habrían aumentado la duración del proceso de delitos menores en comparación con aquella contemplada bajo el esquema inicial del proyecto y, más importante aún, implicarían una exigencia de uso de recursos (salas de audiencia, personal de las entidades, desplazamientos, etc.) muy similar a aquellos que exige la ley 906. Esta realidad contradice el propósito de instaurar un régimen que no solo reduzca los tiempos de evacuación de los procesos, sino también la demanda de recursos para su operación, que ha constituido una de las mayores dificultades del Sistema Penal Acusatorio.

En su momento, también se consideró de especial importancia el aspecto relacionado con las penas y medidas de aseguramiento. En primer lugar, el proyecto consagró como requisito para la detención preventiva, la satisfacción de los mismos criterios de necesidad, riesgo para la comunidad y probabilidad de obstrucción del proceso, existentes bajo el régimen de la ley 906. Sin embargo, incorporó una exigencia que diverge de dicha norma, en el sentido de convertir el requisito de la procedencia de la medida, que el procesado haya sido condenado por delito doloso durante el año anterior; mientras que la ley 906 simplemente exige que hubiere existido una captura durante dicho lapso de tiempo. Esta diferencia tenía el riesgo de permitir el establecimiento de una "puerta giratoria", en la cual quienes incurrían en delitos menores pueden quedar una y otra vez en libertad y no comparecer a los procesos, hasta tanto no quede registrada una sentencia condenatoria en su contra.

Otros aspectos relacionados con la privación de la libertad que se consideraron problemáticos en el proyecto fueron: el empleo de mecanismos de vigilancia electrónica; y la diferenciación entre la pena de prisión y la pena de arresto. En cuanto a lo primero, se observó que el proyecto no incorporó ninguna previsión sobre el aprovechamiento de dicho dispositivo electrónico en función de la racionalización de la demanda de cupos en centros de reclusión, tema particularmente delicado bajo una situación de hacinamiento de alrededor del 40% al cierre de 2009. En la medida en que dicha figura se haga eficaz y se consoliden estrictos controles para evitar su burla, se considera que el empleo de la vigilancia

electrónica resulta adecuado en un régimen de pequeñas causas, en aquellos casos en los que se opta por medidas privativas de la libertad.

En cuanto al segundo aspecto mencionado, se resalta que el proyecto propuso como pena principal el arresto, figura que resulta diferente de la pena de prisión contemplada en el Código Penal. Bajo la forma como fue planteada, salvo el hecho de que su duración era inferior (con una pena máxima de 2 años), no resultaba clara la existencia de criterios diferenciadores entre ambos tipos de penas, de manera que la implementación de la nueva medida privativa de la libertad resultaría confundiéndose con la ya existente. Esto hubiera podido llevar a reproches de constitucionalidad y al empeoramiento de la ya delicada situación de la población reclusa en el país, por lo cual la CEJ consideró que este es un tema sobre el cual se debe reflexionar profundamente antes de su implementación, puesto que requiere medidas como la construcción de centros exclusivos para el cumplimiento de la pena de arresto y la definición de la integridad de elementos que componen a esta figura y que la diferencian de la prisión.

Por estas razones, que en su momento fueron puestas en conocimiento del Congreso, la CEJ concluye que el archivo del proyecto por el tránsito de legislatura es la oportunidad para que se prepare una nueva iniciativa que se someta ante el legislativo, y que se enriquezca de la experiencia de la aplicación de la ley 1153 durante su corta vigencia, de todas las críticas y observaciones recibidas durante el trámite de este proyecto de ley analizado y de las dificultades que ha afrontado el Sistema Penal Acusatorio durante los últimos años. El esquema constitucional vigente dificulta el desarrollo de ciertas reformas que podrían agilizar el trámite de los delitos menores, pero debe tenerse en cuenta el proceso de reforma constitucional a la justicia que se está llevando a cabo.

Precisamente ante las limitaciones que el actual diseño de nuestra Constitución impone a la elaboración de fórmulas ágiles de evacuación de procesos, los Parlamentarios recibieron durante el trámite de este proyecto algunas observaciones en el sentido de que se debe contemplar una enmienda constitucional con miras a ampliar las alternativas para el tratamiento de los delitos menores; inquietud que también fue atendida por el Gobierno y que resultó materializándose en propuestas como la que fue radicada al cierre de esta

legislatura por parte de un grupo de Representantes a la Cámara, para desmonopolizar la titularidad de la acción penal en cabeza de la Fiscalía en casos de menor connotación.

Sin embargo, la CEJ considera que dicha propuesta de reforma constitucional debe ser analizada y debatida con cuidado, dada la diversidad de consecuencias que puede conllevar. Por ejemplo, así como la posibilidad de implementar al acusador privado para delitos menores puede favorecer a algunas víctimas de este tipo de criminalidad como las grandes cadenas de almacenes, quienes cuentan con recursos para financiar sus propios investigadores y abogados en casos que podrían revestir una prioridad media o baja para la Fiscalía; puede perjudicar a quienes no tienen los medios suficientes para costear una investigación en dicho tipo de causas, de manera que podrían ver perjudicada, en últimas, la realización de su derecho de acceso a la justicia. Con el propósito de consolidar medidas efectivas, pero que a la vez superen la posibilidad de incurrir en este tipo de situaciones indeseables, vale la pena una amplia discusión, en la que se cuente también con instancias de coordinación para el Sistema Penal Acusatorio tales como el Consejo Superior de Política Criminal y la Comisión Intersectorial de Seguimiento al Sistema Penal Acusatorio -CISPA-, que convocan a las diversas autoridades partícipes de nuestra justicia penal y facilitan la identificación de aspectos críticos en este tipo de iniciativas. Así mismo, es importante explorar las diferentes alternativas para tratar este tipo de delincuencia; dentro de las cuales se cuentan la incorporación de los jueces de pequeñas causas multicompetentes, la diferenciación constitucional entre delitos y contravenciones o entre delitos de acción pública y de acción privada. o la que propone el proyecto para que víctimas y autoridades puedan ejercer en ciertos casos la acción penal.

De cualquier manera, bajo ninguna circunstancia se debe perder de vista que dicho tipo de reformas, si bien deben propender por el fortalecimiento de la eficiencia y eficacia en materia penal, también deben pasar por el respeto de las garantías de todos los actores y partícipes dentro del proceso penal.

Autores

P.L. 133/10 :H.S. Camilo Sánchez Ortega

P.L. 077/10:H. S. Juan Carlos Vélez Uribe

P. L. 186/11:H.R. Wilson Hernando Gómez Velásquez

Estado

P.L. 077/10: Pendiente de ponencia para tercer debate, en la Comisión Primera de la Cámara

P. L. 133/10 Cámara: No hace tránsito a la siguiente legislatura

P. L. 186/11: No hace tránsito a la siguiente legislatura

Resumen

Los tres proyectos de ley pretendieron la introducción de reformas al Código Penal, dentro de su Título XII (sobre delitos contra la seguridad pública), Capítulo segundo (delitos de peligro común o que pueden ocasionar grave perjuicio a la comunidad). Estas tres iniciativas coinciden en la propuesta de adicionar un nuevo artículo en el código penal, el '365-A', con el propósito de tipificar el porte de armas blancas.

Para entender mejor el contenido de cada proyecto, así como las particularidades sobre sus propuestas, a continuación se presenta un cuadro comparativo que resalta los aspectos distintivos de cada iniciativa:

Proyecto de Ley	Proyecto No 077/2010 Senado (texto aprobado en segundo debate)	Proyecto No 186/2011 Cámara (texto propuesto en la ponencia para primer debate)	Proyecto No 133/2010 Cámara
Denominación del tipo penal Descripción de la conducta punible	Porte de armas blancas "El que <u>en sitio público o privado abierto al público</u> , tales como establecimientos educativos, estadios, centros deportivos, salas de cine, discotecas, bares, lugares en donde se expendan bebidas alcohólicas, <u>porte armas blancas</u> "	Utilización y porte de arma blanca en sitios públicos "El que en <u>establecimientos públicos o privados con acceso al público</u> , escenarios deportivos, religiosos o culturales, establecimientos educativos, y lugares públicos en los que se expendan bebidas alcohólicas, <u>porte y amenace, intimide o amedrente a otro valiéndose de arma blanca o de fuego</u> "	Fabricación, tráfico y porte de armas blancas "El que <u>sin permiso de autoridad competente importe, trafique, fabrique, transporte, almacene, distribuya, venda, suministre, o porte armas blancas u objetos cortopunzantes o contundentes</u> "

<p>Pena aplicable</p>	<p>“Prisión de <u>uno (1) a dos (2) años</u>, siempre que la conducta no constituya delito <u>sancionado con pena mayor</u>”</p>	<p>“Prisión de <u>dos (2) a tres (3) años y multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes</u>, siempre que la conducta no constituya otro delito”</p>	<p>“Prisión domiciliaria, según lo previsto en el artículo 38 de la parte general del Código Penal, <u>de uno (1) mes a tres (3) meses</u>”</p>
<p>Definición de “arma blanca”</p>	<p>“Entiéndase como arma blanca el <u>objeto punzante, cortante, corto contundente, o corto punzante apto para herir, cortar, matar o dañar, que posea bordes filosos o punzantes</u>, tales como navajas, puñales, punzones o <u>cualquier objeto de similares características</u>”.</p> <p>“No se considerará arma blanca aquel utensilio o elemento que se utilice para <u>actividades laborales, prestación de servicios, suministro de alimentos y análogos</u>, siempre y cuando este tenga relación directa con la actividad de su portador y no se lleve o utilice de manera injustificada”.</p>	<p>“Entiéndase por arma blanca todo <u>instrumento, máquina o medio</u> que sirva para atacar o defenderse, <u>que tenga una hoja cortante cuya utilización pueda herir por el filo o la punta</u>. Se consideran armas blancas y/o objetos cortopunzantes o cortocontundentes los denominados cuchillos, puñales, puñaletas, navajas, manoplas, cachiporras, machetes, garfios, mazos, lanzas, hachas, martillos y <u>cualquier otro instrumento con características similares</u>”.</p>	<p>Este proyecto no propone ninguna definición para el concepto de “arma blanca”</p>
<p>Circunstancias de agravación punitiva</p>	<p>1. A quien <u>reincida</u> en esta conducta <u>se le duplicará la pena mínima</u>.</p> <p>2. Las penas mínimas se duplicarán cuando la conducta se cometa bajo las siguientes circunstancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> Utilizando medios motorizados. Cuando el arma blanca provenga de un delito. Cuando se 	<p>Este proyecto no incluye ninguna circunstancia de agravación.</p>	<p>1. Quien <u>reincida</u> en esta conducta <u>incurrirá en prisión domiciliaria de cuatro (4) meses a seis (6) meses</u>.</p> <p>2. Quien por <u>tercera vez</u> incurra en esta conducta penal <u>incurrirá en prisión de seis (6) meses a doce (12) meses</u>.</p> <p>3. Las penas mínimas anteriormente dispuestas se duplicarán cuando la conducta se cometa en las siguientes circunstancias:</p>

oponga resistencia en forma violenta a los requerimientos de las autoridades.

d. Cuando se empleen máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o la dificulten.

e. Cuando el arma blanca sea incautada al interior de centro carcelario

a. Utilizando medios motorizados.

b. Cuando el arma provenga de un delito.

c. Cuando se oponga resistencia en forma violenta a los requerimientos de las autoridades.

d. Cuando se empleen máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o la dificulten.

De las anteriores iniciativas, únicamente el Proyecto 077/2010 Senado continuará su trámite en la próxima legislatura. Para el Proyecto 186/2011 Cámara se radicó ponencia para primer debate, pero nunca se llevó a cabo la discusión parlamentaria. En el caso del Proyecto 133/2010 Cámara, ni siquiera se radicó ponencia para su primer debate.

Como se puede apreciar, el texto que continuará su trámite propone la penalización del porte de armas blancas en lugares públicos o lugares privados abiertos al público, bajo una definición legal que el mismo proyecto propone sobre este concepto, instituyendo una pena de prisión que oscila entre uno y dos años. La reincidencia en este delito es castigada con el aumento de la pena mínima al doble, y se establecen cinco causales de agravación que también conducen a la duplicación de la pena mínima.

Comentarios de la CEJ a la iniciativa

La búsqueda de la penalización del porte de armas blancas no es una idea nueva por parte de nuestro legislador. En efecto, en legislaturas pasadas se han presentado iniciativas en este mismo sentido, como los proyectos de ley 162/2008 Senado y 240/2008 Senado; la primera con un contenido idéntico al del Proyecto 133/2010 Cámara arriba reseñado. De hecho, fue elaborada por el mismo autor de éste último proyecto, a saber, el Senador Camilo Sánchez Ortega.

En su momento, dicha iniciativa fue archivada en primer debate dado que simultáneamente cursaba el Proyecto 240/2008 Senado, que pretendía la inclusión de la conducta de porte de armas dentro de la entonces vigente ley de pequeñas causas (ley 1153 de 2007). Este proyecto incorporaba una definición de arma blanca y una serie de precisiones sobre lo que no sería abarcado por dicho concepto -de una manera similar a lo que se establece en el actual Proyecto 077/2011 Senado-; a la vez que fijaba la responsabilidad de los organizadores de eventos públicos en el sentido de aplicar dispositivos para la detección de estos artefactos. Las penas fijadas pasaban por el arresto de 6 a 8 meses (con incremento punitivo por reincidencia), o también el trabajo social no remunerado de 9 a 12 meses; dependiendo de las circunstancias de comisión de la conducta. Sin embargo, con la declaratoria de inexecutable de la ley de pequeñas causas por parte de la Corte Constitucional, el trámite de este proyecto se detuvo y resultó siendo archivado por concluir dos legislaturas sin lograr su aprobación.

Pues bien, el fracaso de los proyectos precedentes demuestra las debilidades que este tipo de propuestas han tenido implican; dificultad que se ha reafirmado en la presente legislatura, donde dos de los tres proyectos tramitados resultaron archivados por falta de debate, mientras que el único que hará tránsito a la siguiente legislatura no ha estado exento de críticas.

En primer lugar, el simple establecimiento de una medida de carácter penal no parece ser suficiente para combatir la problemática de la comisión de conductas punibles mediante el uso de armas blancas. De lo anterior se deriva otra observación que se debe tener en cuenta dentro del debate: la mayoría de estos casos se subsume al contenido de otros tipos penales (lesiones personales, hurto, homicidio, etc.), lo cual conllevaría a que, en la práctica, la aplicación de este nuevo tipo penal resulte inoperante. Únicamente aquellos casos en los que exclusivamente se presente el porte de armas blancas serían susceptibles de la calificación bajo esta conducta punible, tema que lleva a la discusión acerca de cómo determinar en la práctica en qué casos el porte de objetos cortopunzantes es lícito y en cuáles no. Sin duda, la propuesta que incorpora el proyecto de ley, en caso de ser aplicada, se prestará para diversas controversias argumentativas y probatorias acerca de asuntos como cuándo puede existir una relación entre el objeto y la actividad laboral de su portador;

o cuáles son las “maneras injustificadas” de uso a las que hace referencia la descripción de la conducta.

Finalmente, la CEJ llama la atención sobre el hecho de que ya existen medidas administrativas de carácter policivo para combatir el porte de armas blancas, las cuales se materializan en actuaciones como la incautación de dicho material. Precisamente los resultados de estas efectivas herramientas arrojan resultados como la incautación, únicamente en la ciudad de Bogotá, de 165.073 armas blancas en 2010, totalizando 449.020 incautaciones durante los últimos tres años. Estas cifras deberían llevar a la reflexión acerca de las implicaciones que tendría la penalización de esta conducta: si cada una de las incautaciones dieran lugar al ingreso de una noticia criminal con miras a la iniciación de una noticia penal, claramente el ente acusador resultaría desbordado, máxime si éstas se tramitan bajo el procedimiento de la ley 906 y no mediante un procedimiento simplificado, como el que se ha intentado diseñar, fallidamente, para el tratamiento de las pequeñas causas.

En efecto, actualmente ingresan alrededor de un millón de noticias criminales a la Fiscalía General de la Nación, registrándose asimismo unos inventarios (al cierre del año 2009), de 1'174.191 casos. Teniendo en cuenta estas cifras, queda claro que únicamente en Bogotá los ingresos por este nuevo delito podrían llegar a ascender a más de 100 mil casos anuales, un 10% de lo que actualmente llega en todo el país a conocimiento de la Fiscalía. Esto no solo desbordaría la capacidad de dicha entidad, sino de todos los actores partícipes en el Sistema Penal Acusatorio, particularmente la defensoría pública y los jueces de la República.

Evidentemente, la demanda de defensores públicos, salas de audiencias, jueces de garantías para legalizaciones de captura y audiencias previas, así como de jueces de conocimiento para adelantar el trámite de los juicios; crecerían de manera directamente proporcional con el número de casos de porte ilegal de armas que ingresen a la Fiscalía. Además, vale la pena tener en cuenta que la mayoría de dichos casos constituirán flagrancias, en la medida en que provendrían de operativos policiales en los que se realicen incautaciones, motivo por el cual todos los funcionarios estarán vinculados por los términos perentorios establecidos por la ley 906 para el procedimiento por captura en flagrancia, lo cual consolidaría una situación en la que el sistema se debe concentrar en el trámite de éste

tipo de causas; las cuales resultarían estando priorizadas por encima de otros delitos de gran connotación y alta exigencia investigativa para su efectivo procesamiento.

Por estas consideraciones, la CEJ concluye que este proyecto no constituye la medida más adecuada para combatir la problemática existente en el país, a saber, la utilización de armas blancas para la comisión de conductas punibles de impacto social. Teniendo en cuenta la connotación del porte de armas, el sistema de penas que se propone, la existencia de medidas administrativas bajo la normatividad actual y el entorno del proyecto bajo la agenda legislativa en curso; se considera que existen dos opciones más idóneas. O bien se debe optar por consolidar el tratamiento del porte de armas bajo las medidas de policía que se han implementado durante los últimos años, intensificando y haciendo más efectivo su uso; o podría considerarse la posibilidad de tramitar un nuevo proyecto durante las próximas legislaturas, teniendo en cuenta la reforma constitucional que está en curso para desmonopolizar el ejercicio de la acción penal por parte de la Fiscalía, para así abrir paso a una nueva propuesta de ley para el tratamiento de los delitos menores—en todo caso, manteniendo las competencias de control de garantías y conocimiento en cabeza de jueces de la República—. Quizá dicha norma sería el instrumento más idóneo para incorporar el tema del porte de armas blancas, en la medida en que proporcionaría mecanismos más expeditos en materia de procedimientos y no exigiría el empleo de los recursos de las entidades en la misma medida en que lo hace el procedimiento actual del Sistema Penal Acusatorio.

Autores

P.L. 110/10.:H.S, Roy Barreras

P. L. 253/11: H.S. Roy Barreras

P.L. 206/11: H.S. Carlos Baena, H.R. Gloria Stella Díaz.

Estado:

P. L. 110/10. Archivado en plenaria el 6 de abril de 2011

P.L. 206/11, acumulado con el P.L. 253/11: Pendiente de ponencia para segundo debate.

Resumen

La penalización de la conducción en estado de embriaguez y la modificación a los tipos penales de lesiones personales y homicidio ocurridos en accidente de tránsito bajo los influjos del alcohol o sustancias psicoactivas han sido una intención reiterada en el Congreso en las recientes legislaturas, tal como lo evidencian los 8 proyectos que se han presentado en los últimos años, de los cuales sólo uno de ellos culminó con éxito su trámite:

No	Proyecto	Principales modificaciones	Estado
1	253 /2011 S Autor: Roy Barreras "Por medio de la cual se introduce en la Ley 599 de 2000, el delito de conducción bajo el influjo de alcohol y/o sustancias tóxicas sicotrópicas, se modifica el artículo 109, 110, 120, 35 y 38 del Código Penal, y se modifica la ley 906 de 2004 en cuanto a las normas procedimentales en caso de flagrancia, como medidas para la seguridad vial en Colombia."	<p>Contenido del proyecto original:</p> <p>1. Conducción en estado de embriaguez Arresto de 8 a 30 días por conducir bajo el influjo de alcohol y/o de sustancias psicoactivas en tasa igual o superior a 80 mgr/decilitro. El procedimiento aplicable es el de la ley 906 de 2004.</p> <p>2. Homicidio culposo 5 a 10 años de pena prisión para el homicidio culposo utilizando medios motorizados y privación del derecho a conducir vehículos por el mismo tiempo de la pena principal. La pena se aumenta de la mitad al doble cuando el agente se encuentre bajo el influjo del alcohol o de sustancia tóxica psicotrópica.</p> <p>3. Lesiones personales</p>	Acumulado con el proyecto 206/2011, pendiente de ponencia para segundo debate.

		<p>Cuando las lesiones culposas se cometan utilizando medios motorizados la pena se incrementa de la mitad a las tres cuartas partes.</p> <p>Se crea la pena de arresto, cuya duración es de máximo 6 meses, la cual debe cumplirse en estación de policía o en el domicilio del sentenciado. El arresto produce antecedentes penales cuando corresponda a la sanción de una conducta reiterada mínimo tres veces.</p>	
2	<p>206/2011 C</p> <p>Autores: Carlos Alberto Baena Gloria Stella Díaz</p> <p>“Por medio de la cual se introducen modificaciones a la ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, a la ley 599 de 2000 Código Penal y se establecen otras disposiciones”</p>	<p>Contenido del proyecto original:</p> <p>1. Modificación del tipo penal de homicidio simple</p> <p>Modifica el artículo 103 del Código Penal estableciendo que incurre en homicidio simple quien, conduciendo en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas, ocasione la muerte de una persona.</p> <p>2. Creación del tipo penal de lesiones personales ocasionadas por conducir en estado de embriaguez</p> <p>Se adiciona al Código Penal el artículo 120 A por medio del cual se tipifican de forma específica las “Lesiones personales ocasionadas por conducir en estado de embriaguez”, a las cuales se les imponen las penas previstas para las lesiones dolosas, aumentadas de la mitad al doble.</p> <p>3. Procedencia de la detención preventiva</p> <p>Adiciona un inciso en el artículo 313 en el cual se establece la procedencia de la detención preventiva “En los delitos a que se refieren los artículo 109, 120 y 120ª de la ley 599 e 2000, siempre que concurren las circunstancias de agravación punitiva de que trata el artículo 110 del Código Penal, así el monto de la pena sea inferior a 4 años”.</p> <p>4. Improcedencia de la sustitución de la detención preventiva</p> <p>Adiciona un párrafo al artículo 314 de la ley 906 de 2004 en el sentido de prohibir la procedencia de la sustitución de la detención preventiva, cuando se trate de lesiones personales culposas u homicidio culposo</p>	<p>Pendiente de ponencia para segundo debate.</p>

cometidos bajo las circunstancias de agravación previstas en el artículo 110 del CP¹⁶.

5. Improcedencia de la suspensión condicional de la pena

Modifica el artículo 474 de la ley 906 en el sentido de prohibir la suspensión condicional de la pena cuando se trate de lesiones personales culposas u homicidio culposo cometidos bajo las circunstancias de agravación previstas en el artículo 110 del CP.

6. Prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión

Adiciona un párrafo al artículo 38 según el cual no procede la prisión domiciliaria como sustitutiva de prisión, cuando se trate de lesiones personales culposas u homicidio culposo cometidos bajo las circunstancias de agravación previstas en el artículo 110 del CP.

7. Improcedencia de la suspensión condicional de la ejecución de la pena

Modifica el artículo 63 de la ley 599 de 2000 en el sentido de que no procede la suspensión condicional de la ejecución de la pena cuando se trate de lesiones personales culposas u homicidio culposo cometidos bajo las circunstancias de agravación previstas en el artículo 110 del CP.

3

110/2010 S
Autor: Roy Barreras

“Por medio de la cual se introduce en la Ley 599 de 2000, el delito de

1. Conducción en estado de embriaguez

Arresto de 8 a 30 días para el que conduzca bajo la influencia de sustancias alucinógenas o en estado de embriaguez a partir del segundo grado.

Archivado en plenaria del 6 de abril de 2011

¹⁶ ARTICULO 110. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACION PUNITIVA PARA EL HOMICIDIO CULPOSO. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1326 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La pena prevista en el artículo anterior se aumentará:

1. Si al momento de cometer la conducta el agente se encontraba bajo el influjo de bebida embriagante o droga o sustancia que produzca dependencia física o síquica y ello haya sido determinante para su ocurrencia, la pena se aumentará de la mitad al doble de la pena.
2. Si el agente abandona sin justa causa el lugar de la comisión de la conducta, la pena se aumentará de la mitad al doble de la pena.
3. Si al momento de cometer la conducta el agente no tiene licencia de conducción o le ha sido suspendida por autoridad de tránsito, la pena se aumentará de una sexta parte a la mitad.
4. Si al momento de los hechos el agente se encontraba transportando pasajeros o carga pesada sin el lleno de los requisitos legales, la pena se aumentará de una cuarta parte a tres cuartas partes.
5. Si al momento de los hechos el agente se encontraba transportando niños o ancianos sin el cumplimiento de los requisitos legales, la pena se aumentará de una cuarta parte a tres cuartas partes.

	<p>conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas, se modifican los artículos 109, 110, 120, 35 y 38 del Código Penal, como medidas para garantizar la seguridad vial en Colombia."</p>	<p>2. Oposición a la comprobación del estado de embriaguez</p> <p>Arresto de 3 a 15 días y prohibición de conducir vehículos de 1 a 6 años a quien se oponga al requerimiento de las autoridades para la práctica de las pruebas del estado de embriaguez o sustancias psicoactivas.</p> <p>3. Homicidio culposo</p> <p>Establece una pena de 6 a 10 años y la prohibición de conducir vehículos de 3 a 5 años para el homicidio culposo que se realice utilizando medios motorizados.</p> <p>La pena se aumenta de una sexta parte a la mitad cuando el agente se encuentre bajo el influjo del alcohol o de sustancia tóxica psicotrópica o cuando se niegue a someterse a las pruebas necesarias para establecer estos estados.</p> <p>Se crea la pena de arresto, cuya duración es de máximo 6 meses, la cual deberá cumplirse en estación de policía o en el domicilio del sentenciado. El arresto produce antecedentes penales cuando corresponda a la sanción de una conducta reiterada mínimo tres veces.</p>	
4	<p>10 de 2010 C</p> <p>Autores: Bancada Mira</p>	<p>1. Eliminación de beneficios</p> <p>Modifica el artículo 109 del Código Penal, en el sentido de eliminar los subrogados y mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad, cuando el homicidio o las lesiones personales se hayan producido por conducir con exceso de velocidad, en contravía, sin respetar las señales de tránsito o incurriendo en las causales de agravación del artículo 110 del CP.</p>	<p>Archivado en septiembre de 2010</p>
5	<p>009 de 2008 C</p> <p>Autor: Roy Barreras</p> <p>"Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000"</p>	<p>1. Conducción en estado de embriaguez</p> <p>Establece la pena de 1 a 3 años de prisión para quien conduzca en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias alucinógenas.</p> <p>2. Circunstancias de agravación del homicidio culposo</p> <p>Establece que se aplicará la pena máxima para el homicidio culposo a quien en el momento de cometer la conducta punible se encuentre bajo los efectos de bebidas embriagantes o sustancias psicoactivas- en los casos en que ello haya sido determinante en la ocurrencia del ilícito-, y al agente que abandone sin justa causa el lugar de la comisión del delito.</p>	<p>No hace tránsito según el art. 162 de la Constitución</p>

6	<p>050 de 2008 S Autor: Javier Cáceres Leal</p> <p>“Por el cual se crea y adiciona un párrafo del artículo 52 y se modifica el artículo 110 de la Ley 599 de 2000”</p>	<p>1. Circunstancias de agravación del homicidio culposo</p> <p>Establece el aumento del doble al doble y medio de la pena del homicidio culposo en accidente de tránsito, cuando el agente se encuentre bajo el influjo de bebidas embriagantes, drogas o sustancias que produzcan dependencia física o cuando abandone sin justa causa el lugar de la comisión de la conducta.</p>	<p>No hace tránsito según el artículo 162 de la Constitución Política o artículo 190 de la ley 5</p>
7	<p>048 de 2008 S Autores: Simón Gaviria Muñoz, Rodrigo Lara Restrepo</p> <p>“Por medio de la cual se introduce en la Ley 599 de 2000, el delito de conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>1. Conducción en estado de embriaguez</p> <p>Establece un apena de 6 meses a 2 años y privación del derecho a conducir de 1 a 6 años a quien maneje un vehículo bajo la influencia de sustancias psicoactivas o en estado de embriaguez.</p> <p>2. Oposición a la comprobación del estado de embriaguez</p> <p>Establece una pena de 3 a 8 meses de prisión y privación del derecho a conducir automotores y motocicletas de 1 a 6 años para quien se niegue a someterse a las pruebas para comprobar el estado de embriaguez o sustancias psicoactivas.</p>	<p>El proyecto se acumuló con el 009 de 2011</p>
8	<p>220 de 2007 S Autores: Gloria Stella Díaz, Alexandra Moreno Piraquive</p>	<p>Adiciona nuevas causales de agravación para el homicidio culposo y el monto de la agravación de la pena.</p>	<p>Ley 1326 de 2009</p>

En la legislatura 2010-2011, tres iniciativas fueron presentadas: El proyecto 110/2010, que fue archivado en su segundo debate, lo que llevó a su autor, el Senador Roy Barreras, a presentarlo nuevamente; siendo éste el proyecto 206 de 2011 y, por último, el proyecto 253 de 2011, presentado por los congresistas de la bancada Mira.

Los proyectos 206 y 253 fueron acumulados y se encuentran pendientes de ponencia para segundo debate. En este texto aprobado en la comisión primera del Senado quedaron establecidas las siguientes modificaciones a la normatividad penal:

- Se **penaliza a la conducción en estado de embriaguez** con arresto de fin de semana y, en los casos de reincidencia durante el año siguiente a la realización de la conducta, con arresto de 5 a 10 días.

- Se introduce una **nueva causal de agravación del homicidio culposo**, que aumenta la pena de la mitad a las tres cuartas partes, consistente en que la conducta se haya realizado utilizando medios motorizados.
- Se **prohíbe la detención domiciliaria, como sustituta de la detención en establecimiento carcelario**, para el delito de homicidio culposo

Comentarios de la CEJ

La conducción en estado de embriaguez ha ocupado un lugar principal durante el último año; no sólo en los medios de comunicación –que vienen mostrando de forma recurrente noticias relacionadas con éstas conductas, incluyendo algunas cometidas por servidores públicos reconocidos-, sino también en la agenda de las autoridades nacionales y municipales, que han enviado mensajes insistentes sobre los peligros que acarrea esta conducta y han adelantado diversas campañas dirigidas a su disuasión. En este marco, han resurgido los proyectos de ley que, a través de la intervención del derecho penal, buscan contribuir a reducir esta problemática de especial sensibilidad en la sociedad.

La discusión no ha sido pacífica, tal como lo evidencian los intentos fallidos de tipificar la conducción en estado de embriaguez; la más reciente de ellas ocurrida en la reciente legislatura, que acarreó críticas por parte de algunos medios de comunicación y de la sociedad civil.

Sin desconocer el carácter reprochable de quienes deciden exponer su vida y la de los demás al decidir conducir bajo los efectos del alcohol, existen algunas consideraciones que deben tenerse en cuenta a la hora de estudiar esta iniciativa legislativa, que seguramente volverá a tener un papel importante en la próxima legislatura. En primer lugar, el hecho de que la mayoría de muertes y lesiones personales en accidentes de tránsito no proviene de la conducción en estado de embriaguez, según lo muestran las cifras de Medicina Legal del año 2009, según las cuales 175 muertes (correspondientes al 8% del total de muertes en accidentes con causa identificada) y 1.815 lesiones (equivalentes al 5,5% del total de lesiones

en accidentes) se generaron como consecuencia de dicha circunstancia. Ello contrasta con otras causas que cuentan con un peso mayor en los accidentes, como lo es el exceso de velocidad (representa el 22,5% del total de muertes y 15% del total de lesiones) y la violación de las normas de tránsito (representa el 15% de las muertes y 36,7% de las lesiones).

La segunda consideración es análoga a la enunciada en los comentarios al proyecto para la penalización del porte de armas blancas y tiene que ver con la capacidad actual de las entidades encargadas de la investigación penal para darle trámite a este nuevo delito, que podría constituir una cifra muy significativa en los ingresos de la Fiscalía si se tiene en cuenta que para el año 2010 la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional registró más de 39.000 comparendos impuestos por conducir bajo los efectos del alcohol. La situación resulta más inquietante si se tiene en cuenta que según el proyecto que se encuentra en curso, el trámite de este delito se realizaría bajo el esquema de la ley 906, lo que implicaría que en el caso de no aceptarse los cargos en la imputación (como sería previsible dada la inconveniencia anotada líneas atrás de que las personas capturadas acepten cargos en esta etapa por la modificación que introdujo la ley de seguridad), implicaría tener que realizar una audiencia adicional, la de acusación; esto suponiendo que en ella sí se realice el allanamiento a cargos y que no sea necesario realizar las audiencias preparatoria y de juicio oral.

Así, aunque la tipificación la conducción en estado de embriaguez es una opción válida dentro de la política criminal del Estado; el esquema procesal que se escoja para su trámite, el impacto que tendrá en las entidades operadoras de la justicia penal y su real potencial de disuasión en la ciudadanía, frente a otras opciones como el derecho administrativo (en especial la reforma al Código Nacional de Tránsito que ha anunciado el Gobierno y que, entre otras, establece el sistema de pase por puntos) y la cultura ciudadana, son elementos que deben estudiarse con especial cuidado. De lo contrario se llegaría al sin sentido de que todos los esfuerzos que se están realizando para fortalecer la planta de la Fiscalía y de la Policía Judicial para enfrentar la congestión actual del sistema acusatorio y para luchar con mayor contundencia contra problemáticas tan graves como las Bacrim y la corrupción; terminaran diluidos a causa de los recursos requeridos para el procesamiento de las nuevas demandas que se están generando con proyectos de ley como el que se reseña en este acápite.

CONCLUSIONES

La legislatura 2010-2011 ha sido una de las más importantes en los últimos años en materia penal. De los 44 proyectos que fueron tramitados durante el periodo legislativo, fueron aprobados y sancionados como leyes 5: la **ley 1424 de 2010** (por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones), la **ley 1426 de 2010** (por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los defensores de derechos humanos y periodistas), la **ley 1445 de 2011** (por medio de la cual se modifica la Ley 181 de 1995, las disposiciones que resulten contrarias y se dictan otras disposiciones en relación con el deporte profesional, que entre otras, establece una medida penal frente a los fenómenos de violencia en los estadios), la **ley 1453 de 2011** (por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad) y la **ley 1474 de 2011** (por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública).

De estas cinco normas, cobran especial importancia para el sistema penal acusatorio el Estatuto Anticorrupción y la Ley de Seguridad Ciudadana; esta última contentiva de diversas modificaciones que inciden en la prevalencia de la libertad y la justicia premial; razón por la cual esta ley podría considerarse como la segunda contrarreforma al sistema, título que en su momento se dio a la ley 1142 de 2007, impulsada con el mismo objetivo de fortalecer la seguridad ciudadana.

Sin embargo, cabe anotar que aún incierto cuál será el marco jurídico que regirá definitivamente, puesto que las iniciativas aprobadas seguramente afrontarán diversas demandas de inconstitucionalidad, cuyo resultado puede repercutir sobre su contenido normativo, en casos de inexecutable y exequibilidades condicionadas, como ocurrió con la ley 1142.

Por otra parte, 10 proyectos se dejaron de tramitar a lo largo de la legislatura, bien sea por la vía de su archivo durante el debate Parlamentario, o bien porque fueron retirados por sus autores. Las iniciativas archivadas trataban temas como la conducción en estado de embriaguez (presentada posteriormente en otro proyecto de ley), la penalización del maltrato al adulto mayor, la creación de un tipo penal denominado “constreñimiento religioso” y una reforma al sistema de responsabilidad penal adolescente. Ahora bien, aquellas que fueron retiradas se referían a temas como la defensoría técnica para la fuerza pública, el porte de armas de fuego, la ubicación de la Fiscalía General de la Nación en la estructura del Estado colombiano y la posibilidad de crear un nuevo mecanismo que permitiera la impugnación de sentencias condenatorias en segunda instancia.

Como ha tendido a ocurrir en los anteriores periodos, al cierre de esta legislatura se registró un elevado número de proyectos que resultan archivados por no surtir su primer debate al término del periodo, o bien por completar dos legislaturas sin concluir en su totalidad su trámite –dado que de conformidad con la Constitución y la ley 5ª de 1992, bajo dichas circunstancias se debe proceder de tal manera–. En efecto, 12 proyectos corrieron con esta suerte, entre los cuales se destacan la iniciativa para el régimen especial de tratamiento de los delitos menores, una de las propuestas de reforma al sistema de responsabilidad penal adolescente, dos de los proyectos sobre penalización al porte de armas blancas, la iniciativa para adicionar la planta de la Comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes y dos propuestas para penalizar el maltrato a los animales.

Sin embargo, cabe anotar que –a diferencia de lo que suele ocurrir en el Congreso– buena parte de los proyectos radicados durante la legislatura continuarán su trámite en el periodo 2011-2012. Son 14 las iniciativas con las que continuará el trabajo de los Parlamentarios, cifra que constituye el doble de los proyectos que hicieron su tránsito hacia la legislatura constituida. Estos proyectos abarcan diversos temas de trascendencia para nuestra justicia penal, tales como la titularidad de la acción penal, la responsabilidad penal por delitos informáticos contra los derechos de autor, el referendo de cadena perpetua por ciertos delitos contra niños y adolescentes, el aumento de controles a los mecanismos de vigilancia electrónica para quienes cumplen medidas de prisión domiciliaria, la penalización del porte de armas blancas, de la conducción en estado de embriaguez y de la discriminación racial, y la expedición de un nuevo Código Penitenciario y Carcelario. La mayoría de estos

proyectos implican reformas estructurales de amplio alcance, que de ser aprobadas, tendrían un gran impacto sobre la justicia penal, que consolidaría algunos de los cambios que han sido introducidos mediante las cinco leyes sancionadas en esta legislatura.

Así las cosas, el legislador tendrá un importante papel en el sistema penal, mediante la discusión de los proyectos mencionados, sin perjuicio de otras iniciativas que se radiquen durante la próxima legislatura. Se espera que los debates se surtan dentro del marco de la participación de organizaciones, actores del sistema penal y de la ciudadanía en general, puesto que de estos estamentos surgen valiosas opiniones que contribuyen, o bien a enriquecer el contenido de las iniciativas legislativas, o bien a realizar un ejercicio de reflexión más profundo acerca de su contenido que lleve a su replanteamiento o a formular otras medidas más idóneas. Ejemplo de lo anterior son los análisis sobre algunos proyectos de ley que se plantearon en esta publicación, los cuales se espera que contribuyan a mejorar las iniciativas estudiadas que continúan su trámite en la próxima legislatura y a evitar la reiteración de dificultades y desaciertos identificados, en futuros proyectos de ley. La CEJ espera que las reflexiones planteadas constituyan un insumo de utilidad para el legislador y que contribuyan a incentivar el rol participativo de la ciudadanía dentro de esta importante coyuntura para Colombia. Como bien señaló el Dr. Alejandro Gaviria en una de sus recientes columnas, el éxito del Congreso no sólo se mide en la cantidad de normas aprobadas, sino en la calidad de las mismas; última característica en la cual cumple un papel fundamental tanto el debate que se realiza en el Congreso, como el aporte de la sociedad civil.

Por último, la CEJ agradece a todos los lectores de esta publicación, esperando que su contenido sea un incentivo para la participación ciudadana dentro de los procesos de reforma normativa que atraviesa nuestro país. De igual forma, esta entidad invita a todo el público en general, a continuar informándose sobre la evolución de la actividad legislativa en el periodo 2011-2012, que comenzó el 20 de julio. Reiteramos la invitación para mantenerse actualizados, a través del espacio virtual de seguimiento legislativo, www.cej.org.co