

## CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio al Proyecto de Ley número 214 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se establecen sanciones para algunas conductas contravencionales, su reincidencia y se dictan otras disposiciones."

Proyecto de Ley número 214 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se establecen sanciones para algunas conductas contravencionales, su reincidencia y se dictan otras disposiciones."	
Autores	Representante Edward D. Rodríguez
Fecha de Presentación	Febrero 1° de 2018
Estado	A espera de primer debate
Referencia	Concepto 17.2018

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal analizó, en sesión del 02 de abril de 2018, discutió el Proyecto de Ley número 214 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se establecen sanciones para algunas conductas contravencionales, su reincidencia y se dictan otras disposiciones" con base en el texto presentado ante la Secretaría de la Cámara de Representantes.

Una vez revisadas las consideraciones por parte del Consejo Superior de Política Criminal, se aprueba el presente concepto.

#### 1. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley

De acuerdo con el texto del proyecto y la exposición de motivos, el objeto es establecer sanciones efectivas para algunas conductas contravencionales y su reincidencia, con miras a *"reglamentar las conductas que se pueden considerar como contravenciones y, a través de esta normativización, regularizar la competencia, las conductas, las sanciones y el procedimiento de tal forma que se pueda implementar un sistema judicial eficaz, eficiente y efectivo."*

El texto del Proyecto de Ley está compuesto por veintidós (22) artículos, incluido el de vigencia, así:

- El artículo 1 establece el objeto de la Ley
- En el Capítulo I se encuentran los artículos 2 a 6, en donde se regula todo lo relacionado con las conductas contravencionales, señalando cuáles son, su concurso, el carácter de culposo en los casos especialmente previstos por la ley y la competencia de la jurisdicción penal ordinaria si la conducta tiene nexo con la criminalidad organizada; adicionalmente, en el artículo 3 se establece y define la reincidencia.
- En el Capítulo II están los artículos 7 a 19 y en ellos se desarrolla las consecuencias jurídicas de la conducta contravencional; las sanciones principales y accesorias, se regulan las reglas de la sanción pecuniaria y de trabajo social no remunerado y el incumplimiento para la primera de ellas; Igualmente, en este capítulo se establece la comisión de la conducta por primera vez, así como la reincidencia por primera y segunda vez. Finalmente, se trata lo de las contravenciones culposas, de los contraventores adolescentes, de la indemnización y reparación, y de la prescripción de las sanciones.
- En el Capítulo III<sup>1</sup> "Otras disposiciones" se traen los artículos 20 a 22, en donde se busca desarrollar la coordinación con autoridades públicas y privadas, la destinación de los bienes incautados fruto de la contravención y la vigencia de la ley a partir de su promulgación, señalando que los procesos penales que estén en curso seguirán el procedimiento y la competencia por aquél que comenzaron.

2

## 2 Observaciones Político-Criminales al Proyecto de Ley bajo examen

En términos generales, el Consejo Superior de Política Criminal advierte que el Proyecto de Ley bajo estudio es inconveniente y emite concepto negativo a que se convierta en ley de la República, conforme los siguientes presupuestos:

### 2.1 La necesidad de una política criminal fundamentada empíricamente

El Consejo Superior de Política Criminal, nuevamente, hace un llamado acerca de la necesidad de que la exposición de motivos que acompaña las propuestas legislativas efectivamente sea soporte y justificación del articulado que se propone.

En el presente caso, la exposición de motivos no soporta los cambios que se pretende sean ley de la República, pues, por ejemplo, no hay un solo dato sobre reincidencia, bien sea en términos generales, y más específicamente, en lo que tiene que ver con las conductas que se busca sean convertidas en contravenciones.

---

<sup>1</sup> Para el proyecto es otro Capítulo II

Tampoco se dice nada, a pesar de que se trata de una de las razones que justifican la iniciativa, acerca de la duración, eficacia, impunidad o costos que tienen bajo la égida de la Ley 906 de 2004 los procesos relacionados con los delitos que se busca sean convertidos en contravención; y no obstante esta carencia empírica se señala en la exposición de motivos, que "... *sin embargo son sometidos al procedimiento acusatorio establecido en la ley 906 de 2004 en el cual por el desarrollo de múltiples etapas (indagación, investigación y juzgamiento) hacen del proceso lento, ineficaz y un sin sentido económico para el Estado que debe invertir millones en la investigación de este tipo de hechos.*"

Así por ejemplo, se afirma que "*se necesita brindar un procedimiento especial y expedito para el juzgamiento de las contravenciones que ayude a descongestionar la justicia penal y especialmente la carga que actualmente tiene (sic) los juzgados municipales y de circuito, como se puede ver referida en los cuadros y gráficas que se muestran a continuación:*" pero ningún cuadro o gráfica se aporta.

De esta manera entonces, la exposición de motivos no se constituye en el soporte fundante de la modificación que se propone.

## 2.2. Falencias técnicas desde el punto de vista del derecho penal y procesal penal, adicional a que resulta falto de técnica legislativa.

3

Lo primero que hay que decir es que si la exposición de motivos señala que el proyecto busca "*reglamentar las conductas que se pueden considerar como contravenciones y, a través de esta normativización, regularizar la competencia, las conductas, las sanciones y el procedimiento de tal forma que se pueda implementar un sistema judicial eficaz, eficiente y efectivo*", es claro, en consecuencia, que deberán introducirse reformas al Código Penal (Ley 599 de 2000) y al Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) en materia de competencia, conductas, sanciones, procedimiento, entre otros temas, y adicionalmente, establecer el nuevo procedimiento o, en palabras del autor del proyecto, el "*sistema diligente que otorgue pronta respuesta*"

Sin embargo, el articulado propuesto no trae consigo dichos elementos sustanciales para el fin propuesto, y por el contrario, se limita a convertir en contravención algunos de los delitos que hoy son querrelables (sólo los del numeral 2 del artículo 74 del C. de P. P.) y a establecer las consecuencias jurídicas para esas conductas punibles que se convierten en contravencionales, pero nada dice acerca del procedimiento para investigar y juzgar las mismas o de la competencia para conocer de ellas; sin que tampoco señale que debe acudir a los postulados de la Ley 1826 y, en consecuencia, esto no puede suponerse.

De esta manera, si el proyecto se convirtiera en Ley de la República, tendríamos unas conductas punibles que hoy son delitos querellables convertidos en contravenciones, con unas nuevas consecuencias jurídicas principales y accesorias, pero coexistirían las sanciones de prisión que hoy existen en cada una de las descripciones típicas del Código Penal (pues éste no se reforma), el mismo procedimiento y la misma competencia para investigar y juzgar que la que hoy existe, lo que hace que la propuesta legislativa resulte incompleta, inconveniente, falta de técnica legislativa e incluso inconstitucional, pues como lo dijo la Corte Constitucional al declarar la inexecutable de la Ley de Pequeñas Causas:

"En conclusión, si bien las pequeñas causas son llamadas formalmente contravenciones penales, desde el punto de vista material continúan teniendo todos los elementos de un delito, desde su descripción típica, pasando por el régimen de responsabilidad, hasta llegar a la pena misma, que puede ser privativa de la libertad. De tal manera que solo el nombre, no la sustancia permitiría diferenciar las "pequeñas causas penales" de los delitos. Es cierto que el legislador estimó que dichas pequeñas causas tenían menor grado de lesividad, pero esa apreciación no se tradujo en su despenalización ni en su sometimiento a un régimen distinto al delictual en cuanto a su descripción, responsabilidad y pena."<sup>2</sup>

Aquí estaría sucediendo lo mismo que ya advirtió la Corte Constitucional, pues tendríamos 35 conductas contravencionales que desde el punto de vista material conservan los mismos elementos de un delito, la misma competencia, el mismo procedimiento e, incluso, en algunos casos, sanciones privativas de la libertad que, paradójicamente, a través del arresto y la reincidencia, resultan ser más severas que las que hoy se traen de prisión.

De otra parte, pero en este mismo hilo argumentativo, igualmente la reforma que se propone requería de una intervención al Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), pues en el artículo 17 del proyecto se señala que "*cuando se trate de contraventores adolescentes, de los 14 años a la mayoría de edad, se impondrán las sanciones contempladas en esta normatividad teniendo en cuenta los principios y criterios en la Ley 1098 de 2016, de infancia y adolescencia,*" lo que supone que resultaría posible que un mayor de 14 años resultara privado de la libertad si comete alguna de las contravenciones especiales que se establecen; y así por ejemplo, si con 15 años se es declarado responsable de la contravención de inducción o ayuda al suicidio, se estaría incurrido en arresto de 1 a 12 meses en establecimiento carcelario, que en todo caso tendrá que cumplirse de manera intramural, lo que claramente contraviene los principios, fundamentos y sanciones del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

<sup>2</sup> Sentencia C - 879 de 2008

### 2.3. Sobre la reincidencia.

Ahora, en lo que tiene que ver con la figura de la reincidencia, el Consejo Superior de Política Criminal quiere poner de presente lo importante que resulta que se legisle sobre ella, pero debe hacerse de manera fundamentada, con soportes, datos empíricos y acorde con los postulados de derecho penal, procesal penal y la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia.

Así, en el proyecto se trae la reincidencia en el artículo 3, señalando que ésta se presenta cuando *"el responsable haya sido sancionado con anterioridad por una conducta contenida en el Código Penal, siempre que sea de la misma naturaleza"*. Esta regulación no resulta suficiente, pues deja vacíos que no dan claridad acerca de cuándo estamos en presencia de un reincidente. Así por ejemplo, *ser sancionado con anterioridad* implica que no hay un límite de tiempo entre la comisión de la primera y la segunda conducta?; Si la conducta no está contenida en el Código Penal, como suele suceder en nuestro país en el que se establecen delitos en leyes ordinarias distintas al Código; ¿se considera que allí no aplica la reincidencia?; *que sea de la misma naturaleza*, ¿qué significa? qué debe ser frente al mismo delito?, qué debe ser frente a la misma contravención?, puede haber reincidencia entre un delito y una contravención?; *de la misma naturaleza* significa que se trate de una conducta que lesione el mismo bien jurídico?; en fin, muchas son las preguntas que le surgen al Consejo a partir de la regulación de una figura, que si bien resulta importante, en esta ocasión no se ofrece con la claridad que se requiere.

5

Debemos recordar que la Corte Constitucional en la sentencia C – 181 de 2016 trató *in extenso* el tema de la reincidencia de una manera clara, sentando, entre cosas, el concepto y los elementos de esta figura, así:

"La reincidencia reviste especial importancia para el derecho penal, pues comporta una reacción social ante la insistencia en el delito de quien ha sido previamente condenado por otro u otras conductas punibles, que se materializa en el incremento de la pena. Es decir, se trata de una situación fáctica con la entidad suficiente para generar la agravación de la pena impuesta a quien retorna a los actos reprochables no obstante haber sido juzgado y condenado previamente por la comisión de otros delitos."

(...)

"(...) i) **condena previa**, esto es, la necesidad de comprobar la existencia previa de una condena penal por delito; ii) **sentencia en firme o ejecutoriada**: pues el pronunciamiento anterior debe estar ejecutoriado; iii) **ausencia de exigibilidad de condena cumplida**: basta la existencia de condena ejecutoriada aunque no se haya cumplido la pena; iv) **eficacia temporal de la condena previa**: en tanto que la misma no es perpetua; v) **delito actual**; vi) **sujeto reincidente**; y vii) **prueba de la**

reincidencia, es decir, las circunstancias objetivas y formales que la determinan deben estar debidamente probadas<sup>3</sup> "

Bajo estos presupuestos, que no son los que trae el proyecto de Ley, es que deberá tratarse el tema de la reincidencia, sumando la evidencia empírica, con miras a establecer de esta manera en el ordenamiento jurídico una figura de vital importancia para el Derecho Penal, tal como lo señala la Corte en la decisión citada.

#### **2.4. Sobre la existencia de una ley vigente que rige el procedimiento de conductas querrelables. Ley 1826**

Finalmente, quiere poner de presente el Consejo Superior de Política Criminal que mediante la Ley 1826 del 12 de enero de 2017, fue establecido un procedimiento penal especial abreviado y se reguló la figura del acusador privado, todo lo cual cobró vigencia en la realidad a partir del 13 de julio de 2017, normatividad ésta que ya ofrece una respuesta a la problemática que hoy pretende ser intervenida a través del proyecto 214 bajo estudio.

En su momento, la iniciativa que se puso a consideración del Congreso de la República y que fuera suscrita por el entonces Ministro de Justicia, y que contó con concept favorable de parte de este Consejo, justificaba la creación de un procedimiento especial abreviado de la siguiente manera:

"El tratamiento de las conductas punibles de menor lesividad para la sociedad colombiana, ha sido un tema recurrente en la discusión política y jurídica respecto del procedimiento penal. Muestra de ello son los más recientes intentos para consolidar un modelo procesal penal que permita un tratamiento ágil y eficaz para la investigación y juzgamiento de estas conductas, entre los cuales destaca el reciente Proyecto de Ley 224 de 2015 Cámara así como, antes, los Proyectos de Ley 047 de 2012, 209 de 2012 y, claro, la Ley 1153 de 2007.

En general, las iniciativas tienen en común la filosofía de buscar un sistema que, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las partes involucradas, permita procesar de manera ágil y expedita a quienes toman parte en conductas delictivas de frecuente ocurrencia en la comunidad, que congestionan el sistema judicial de manera notoria.

La justificación empírica del intento recurrente de descongestionar el sistema judicial a través de la creación de un proceso especial compuesto por mecanismos ágiles y desprovistos de mayores ritualidades, que permita ofrecer un trato diferenciado para conductas de menor lesividad, es a todas luces evidente.

<sup>3</sup> Agudo Fernández Op. Cit. Pág. 390-406.

Según datos aportados por la Fiscalía General de la Nación, hay un total de 273.987 procesos activos a 2015 por delitos querellables según inventario. Cabe notar que, solamente el año pasado (2014), ingresaron 234.765 noticias criminales por vía de querrela. Comparativamente, los datos muestran que un 21% de todos los procesos penales que actualmente se encuentran activos se adelantan por delitos querellables.

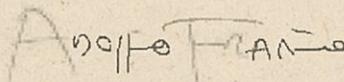
Frente a esta realidad, este proyecto busca descongestionar el sistema judicial a partir de la consagración de un procedimiento especial abreviado para aquellas conductas punibles de menor lesividad para la sociedad colombiana."

Estos propósitos, similares a los que justifican la iniciativa legislativa bajo estudio, y que desembocaron en el articulado que trae la Ley 1826, y especialmente en el nuevo procedimiento especial abreviado, hacen que lo que se pretende con el proyecto de ley 214 materia de estudio, ya encuentra respuesta hoy en la legislación penal colombiana, y aún, no ha cumplido el primer año desde su vigencia.

### 3. Conclusión

Se concluye por parte del Consejo Superior de Política Criminal que resulta inconveniente dar trámite legislativo al Proyecto de Ley 214 de 2018, y por tanto, emite concepto desfavorable, pues no cuenta con una exposición de motivos que sustente con datos empíricos la conveniencia político-criminal de la propuesta; adicional a que adolece de graves falencias técnicas desde el punto de vista del derecho penal, procesal penal y falta de técnica legislativa, al tiempo que, hoy ya se cuenta en la legislación vigente con instrumentos que dan respuesta a los objetivos que se pretende cumplir con la iniciativa puesta a consideración.

### CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



Adolfo Franco Caicedo  
Director de Política Criminal y Penitenciaria  
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

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