

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley No. 018 de 2023 Cámara “Por medio del cual se reforma se reforma la justicia, se modifica el Código de Procedimiento Penal, Código Disciplinario del Abogado, el Estatuto Arbitral, el código General del Proceso, la Ley 1905 de 2018, se estimula la Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

Autores	Honorables Congresistas: Carlos Fernando Motoa Solarte, David Andres Luna Sanchez Jorge Benedetti Martelo Jose Luis Perez Oyuela Antonio Luis Zabaraín Guevara Carlos Julio Gonzalez Villa Carlos Abraham Jimenez Lopez Carlos Mario Farelo Daza Didier Lobo Chinchilla Edgar Jesus Diaz Contreras Ana Maria Castañeda Gomez Adriana Carolina Arbelaez Gersel Luis Perez Altamiranda Jorge Mendez Hernandez Julio Cesar Triana Quintero Oscar Rodrigo Campo Hurtado Jorge Dilson Murcia Olaya Bayardo Gilberto Betancourt Carlos Alberto Cuenca Chaux Nestor Leonardo Rico Rico Javier Alexander Sanchez Reyes John Edgar Perez Rojas Mauricio Parodi Diaz Modesto Enrique Aguilera Vides Jaime Rodriguez Contreras Sandra Milena Ramirez Caviedes Hernando Gonzalez Lina Maria Garrido Martin, Betsy Judith Perez Arango Jairo Humberto Cristo Correa
Fecha de presentación	25 de julio de 2023
Estado	Tramite en comisión
Referencia	Concepto No 10.2024

El Consejo Superior de Política Criminal, revisó el 21 de septiembre de 2023, el texto del Proyecto de Ley No. 018 de 2023 Cámara, *“Por medio del cual se reforma se reforma la justicia, se modifica el Código de Procedimiento Penal, Código Disciplinario del Abogado, el Estatuto Arbitral, el código General del Proceso, la Ley 1905 de 2018, se estimula la Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones”*. (en adelante “El Proyecto” o “La Propuesta”).

1. Contenido de El Proyecto

El Proyecto se encuentra compuesto por 38 artículos y dividido en 6 capítulos. De conformidad con la exposición de motivos, su objetivo es *“poner en marcha propuestas de muy rápida implementación que permitan superar las deficiencias que aquejan nuestro aparato judicial y que mejoren el servicio. Estas permitirán que el sistema se modernice, que regrese la dignidad de la magistratura y disminuyan los tiempos de definición de los procesos judiciales en todas las áreas”*.

En este sentido, La Propuesta se desarrolla así:

REFERENCIA	CONTENIDO
Capítulo I	Reforma para garantizar la eficiencia del sistema penal.
Capítulo II	Reformas al Régimen Disciplinario Para el Ejercicio del Derecho y a la Ley 1905 de 2018.
Capítulo III	Estímulo a la Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa.
Capítulo IV	Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado.
Capítulo V	Reforma al Estatuto Arbitral.
Capítulo VI	Eficiencia Judicial.
	Disposiciones finales.

2. Observaciones en materia político criminal

El Consejo considera que El Proyecto persigue un fin legítimo e importante, pues de acuerdo con su exposición de motivos, pretende *“poner en marcha propuestas de muy rápida implementación que permitan superar las deficiencias que aquejan nuestro aparato judicial y que mejoren el servicio. Estas permitirán que el sistema se modernice, que regrese la dignidad de la magistratura y disminuyan los tiempos de definición de los procesos judiciales en todas las áreas”*.

De la totalidad de El Proyecto se identifican 20 artículos con incidencia político criminal. Para la mejor exposición de estos, se explicarán en bloque de conformidad con lo esbozado en la exposición de motivos y seguido a la explicación de cada uno de los bloques, se harán los comentarios pertinentes. Desde ya se advierte que se propone un concepto desfavorable con varias observaciones a El Proyecto, considerando que

muchas de las ideas propuestas tienen fundamento y resultan convenientes para el sistema, pero igualmente existen comentarios al articulado.

2.1. Sobre la eliminación de la audiencia de imputación y la propuesta de que esta se convierta en una diligencia frente al fiscal y donde se entrega de forma escrita un documento.

Para la eliminación de la audiencia de formulación de imputación, La Propuesta modifica los artículos 85, 92, 127, el numeral 3 del artículo 154, el artículo 286, 289, 291, 293, 360 y 351 del Código de Procedimiento Penal.

En relación con esta propuesta debe decirse que la exposición de motivos trae argumentos importantes para fundamentarla:

En primer lugar, se destaca que la audiencia de formulación de imputación se erige como una de las principales audiencias aplazadas en el sistema judicial, generando un impacto negativo en la eficiencia y celeridad de los procesos legales.

Además, se argumenta que la audiencia de formulación de imputación prolonga de manera innecesaria la fase judicial, lo que puede tener implicaciones significativas en la congestión del sistema judicial. Se señala que la actual ausencia de un control material efectivo sobre la imputación podría permitir la eliminación de la necesidad de la presencia de un juez en esta etapa del proceso, especialmente si se considera la práctica exitosa de este enfoque en el procedimiento abreviado.

A pesar de los beneficios potenciales de la propuesta, se destaca la necesidad de respaldarla con una mayor evidencia empírica. Se reconoce que existen algunas pruebas que apuntan a la carga que las audiencias de formulación de imputación imponen sobre los tiempos procesales y la carga de trabajo de fiscales y jueces. Sin embargo, se hace hincapié en la importancia de dirigir investigaciones específicas hacia la audiencia de imputación para obtener una comprensión más detallada de su impacto real en los procesos judiciales. Esta evidencia empírica más sólida permitirá fundamentar de manera más contundente la propuesta de reforma.

2.2. Sobre los “mecanismos para acabar con el “*sistema aplazatorio*”.

La Propuesta identifica de forma válida y respaldada la problemática de constantes aplazamientos al interior del proceso penal. Como posible solución a esta, propone varias fórmulas.

a. Una modificación al artículo 118 del Código de Procedimiento Penal indicando que la defensa de las personas estará a cargo de “los abogados” y no del abogado principal como está plasmado actualmente.

Sobre el particular, el Consejo considera que la propuesta resulta innecesaria por lo siguiente. En primer lugar, la presencia de un abogado principal es indispensable tanto

desde el punto de vista disciplinario como en lo que respecta a las notificaciones dentro del proceso; en segundo lugar, esta necesidad no excluye la posibilidad de contar con abogados suplentes en el curso del proceso. Señalar que la defensa estará a cargo de "abogados", en plural, podría conllevar la expectativa de que la presencia de todos ellos sea obligatoria y que se les notifiquen todas las diligencias. Estos requisitos prácticos podrían contradecir los objetivos del proyecto de ley, generando posibles obstáculos en lugar de facilitar el proceso como se pretende.

- b. Una modificación al artículo 121 del Código de Procedimiento Penal indicando: (i) la obligatoriedad de un abogado suplente; (ii) la obligatoriedad de designación de tercer abogado en el caso en que el principal o el suplente no puedan asistir; (iii) la inclusión de un párrafo en donde se indica que, si el abogado no asiste a más de una audiencia, se le compulsaran copias.**

Aunque la exigencia de contar con un abogado principal, uno suplente y otro adicional pretende garantizar la presencia constante de una defensa durante el proceso, se convierte en una carga excesiva para el procesado. Esta imposición limita su posibilidad de acceder a una defensa que cuente con esa cantidad de profesionales, generando un encarecimiento de costos, complicando la logística y contraviniendo así el derecho a la defensa.

De igual manera, la carga resulta excesiva para la profesión del abogado, ya que para prestar sus servicios deberá contar con dos colegas adicionales para llevar a cabo una defensa completa.

La inclusión del párrafo no tiene en cuenta las circunstancias que pueden surgir durante el proceso y focaliza el momento en el que se deben compulsar copias. Es crucial señalar que el juez no necesita permiso para realizar esta acción, ya que puede llevar a cabo la compulsión en el momento que lo considere necesario. Además, establecer una tarifa para este procedimiento no es recomendable, ya que la determinación de si procede o no una compulsión por falta disciplinaria debe basarse en su razonamiento y valoración, sin restricciones económicas predefinidas.

- c. La adición de un párrafo al artículo 126 de la Ley 906 de 2004 en donde se indica que, a partir de la audiencia de acusación, el imputado solamente podrá cambiar una vez de abogado durante el proceso de primera instancia. Igualmente, que “en adelante tendrá que ser asistido por el sistema de defensoría pública”.**

La modificación plantea inconvenientes por diversas razones:

En primer lugar, la restricción de cambiar de abogado solo una vez durante el proceso vulnera el derecho a la defensa del procesado. Limitar de manera objetiva la frecuencia de cambio de abogado contradice la realidad práctica y no considera aspectos

subjetivos que el juez debería evaluar, como la muerte del abogado, la falta de comprensión del caso por parte del profesional legal o simplemente el deseo del procesado de ser representado por otra persona.

En segundo lugar, aunque la defensoría pública siempre se presenta como una opción para aquellos que no puedan o no quieran contar con un defensor privado, restringir el derecho a contratarlo resulta inaceptable.

En tercer lugar, vemos como nuevamente, se limita la facultad de valoración del juez, quien, dependiendo de las circunstancias, debe imponer medidas correctivas para derivar al procesado hacia la defensoría pública o exigir que cese la práctica de cambiar de defensor de manera reiterada.

Finalmente, la redacción de la norma presenta un problema, ya que al indicar que "en adelante tendrá que ser asistido por el sistema de defensoría pública", no especifica cuándo ni qué circunstancias causarían este cambio. Aunque se infiere del contexto que se refiere al momento en que se cambia de abogado, la redacción carece de claridad.

d. La adición de un párrafo al artículo 116 de la Ley 906 de 2004 indicando que la Fiscalía solo podrá solicitar el aplazamiento de una actuación en una ocasión.

El párrafo propuesto presenta inconvenientes, ya que, aunque compartimos el interés en evitar la postergación de audiencias por parte de la Fiscalía, la objetivación de la cantidad de veces que se puede posponer una audiencia no considera las circunstancias reales y subjetivas presentes en un proceso. Además, no tiene en cuenta la capacidad de valoración de los jueces, lo que podría perjudicar el desarrollo del proceso al exigir un relevo obligatorio de fiscal, con todos los problemas logísticos que esto implica.

Adicionalmente, la redacción de la norma carece de claridad al señalar que "en adelante tendrá que asistir a la audiencia otro fiscal". No especifica desde qué momento debe intervenir el nuevo fiscal ni cuáles son las circunstancias que justificarían su participación en el proceso. Esta falta de precisión genera ambigüedad e incertidumbre en la aplicación de la normativa.

2.3. Eliminación de las "lecturas en el proceso penal".

El Proyecto indica que se ha llegado a absurdos como leer la sentencia en audiencia sin que haya necesidad para ello. Justificado en que existen momentos en que no será necesaria la lectura de sentencias hace las siguientes modificaciones:

- a. Respecto del artículo 179 de la Ley 906 de 2004, se elimina la posibilidad de que el recurso de apelación se sustente oralmente.**
- b. Respecto del artículo 185, se elimina la lectura del fallo al interior del recurso de casación.**

No obstante las dos modificaciones resultan pertinentes al interior del proceso, si lo que se quería era eliminar las audiencias de lectura de fallo, falta una modificación al artículo 447 en la cual se habla de la audiencia de sentencia, que, en efecto, es lo que más tiempo innecesario puede tomar al interior del proceso penal.

2.4. Reestructuración de las causales de terminación del proceso penal.

- a. Inclusión de la reparación integral a la Ley 906 de 2004.**

Se valora positivamente esta medida; sin embargo, la justificación presentada en la exposición de motivos, que argumenta que no se aplica debido a una percepción desfavorable en la opinión pública, puede ser objeto de debate. Es importante señalar que la falta de aplicación de esta figura se debe, en realidad, a dos obstáculos específicos: los trámites internos y las limitaciones inherentes a la propia ley.

Esta inclusión es recibida con satisfacción, y de hecho, existe jurisprudencia que respalda la aplicación de esta figura incluso en el contexto de la Ley 906 de 2004.

- b. Posibilidad de que el principio de oportunidad sea solicitado por la defensa.**

La propuesta es bien recibida como una idea a ser desarrollada. Sin embargo, tal como está planteada, desconoce el artículo 250 de la Constitución, el cual otorga al Fiscal General de la Nación la facultad de interrumpir, renunciar o suspender la acción penal por razones de política criminal en casos previstos por la ley.

La omisión de este artículo sugiere que la propuesta actual no aborda completamente el alcance de las disposiciones legales existentes. En consecuencia, la solución propuesta no es la más adecuada en este contexto.

- c. Ampliación de las posibilidades para pedir la preclusión de la investigación por cualquier causa contemplada, durante el juicio por parte de la defensa o el Ministerio Público.**

Se considera beneficioso ampliar la posibilidad de solicitud de preclusión ya que en etapa de juzgamiento pueden surgir causales como la de existencia de una causal de justificación (causal 3) o la evidente atipicidad del hecho investigado, que podrían llevar, por ejemplo, a que el Ministerio Público solicite la preclusión.

No obstante, el proyecto no parece tener en cuenta que estas ampliaciones también podrían dar lugar a dilaciones injustificadas en el proceso. Por ello, se sugiere una mayor justificación de la iniciativa.

3. Conclusión:

Se emite concepto **DESFAVORABLE** por parte del Consejo Superior de Política Criminal.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



DIEGO MAURICIO OLARTE RINCON

Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Marcelo Buendía Vélez Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria - Secretaría Técnica CSPC
Revisó: Dirección de Política Criminal y Penitenciaria
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal