



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 2044

Bogotá, D. C., martes, 26 de noviembre de 2024

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 281 DE 2024 SENADO

*por medio de la cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y 1121 de 2006, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz.*

Bogotá, D.C., 20 de noviembre de 2024



Doctora  
**YURY LINETH SIERRA TORRES**  
Secretaria  
Comisión Primera Constitucional  
Senado de la República.

**Referencia:** Informe de ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 281 de 2024 "Por medio de la cual se modifican las leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y 1121 de 2006, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz."

Honorable Mesa Directiva,

De conformidad con el encargo conferido por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y en consonancia con lo prescrito en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 281 de 2024 "Por medio de la cual se modifican las leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y 1121 de 2006, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz.", con base en las consideraciones expuestas en el presente documento.

Cordialmente,

 Honorable Senador Ariel Ávila Martínez – Coordinador	 Honorable Senador Carlos Fernando Mota Solarte
--	--

 Honorable Senadora Paloma Valencia Laserna	 Honorable Senador Fabio Amín Saleme
 Honorable Senadora Aida Quilcué Vivas	 Honorable Senador Julián Gallo Cubillos
 Honorable Senadora María José Pizarro Rodríguez	 Honorable Senador Julio Elías Chagui Florez

<p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE</b>  <b>PROYECTO DE LEY NO. 281 DE 2024 "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 599 DE 2000, 906 DE 2004 Y 1121 DE 2006, EN RELACIÓN CON LA FIGURA DE LA REPARACIÓN INTEGRAL, LA CONCESIÓN DE BENEFICIOS POR ALLANAMIENTOS Y PREACUERDOS, Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD, ENTRE OTRAS REFORMAS ORIENTADAS A GARANTIZAR UNA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PENAL PRONTA Y EFICAZ"</b></p> <p><b>I. OBJETO</b></p> <p>El Proyecto de Ley objeto de la presente ponencia es fruto de un trabajo conjunto entre la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia y del Derecho y fue socializado y retroalimentado por la Comisión de Reforma a la Justicia creada por el Gobierno Nacional, conformada por diversos académicos, autoridades judiciales, representantes de litigantes, trabajadores de la administración de justicia, representantes de centros de pensamiento en materia de justicia, entre otros.</p> <p>Lo anterior es relevante, en la medida en que importantes actores y operarios del sistema penal acusatorio han hecho parte de la construcción del articulado y por ello, se ha contado con conocimientos estadísticos, jurídicos y prácticos de la operación y desarrollo del sistema penal colombiano.</p> <p>El proyecto busca restaurar el equilibrio y los fines del sistema acusatorio, estimular la emisión temprana y oportuna de decisiones judiciales a través de los mecanismos de terminación anticipada y garantizar los derechos de las víctimas a la reparación integral y la justicia.</p> <p><b>II. TRÁMITE DEL PROYECTO:</b></p> <p>El proyecto de Ley No. 281 de 2024 "Por medio de la cual se modifican las leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y 1121 de 2006, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz.", fue radicado el día 08 de octubre de 2024 ante la Secretaría General del Senado de la República por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, doctor Gerson Chaverro Castro; la Fiscalía General de la Nación, doctora Luz Adriana Camargo Garzón; y la Ministra de Justicia y del Derecho, doctora ANGELA MARÍA BUITRAGO Ruiz; con el acompañamiento del H.S. Julián Gallo Cubillos; y los H.R. Hector Chaparro Chaparro, Pedro Suárez Vacca, Gildardo Silva Molina, Alirio Uribe Muñoz, Mary Anne Perdomo, Eduard Sarmiento Hidalgo, Gabriel Parrado Durán, Jorge Tamayo Marulanda, Ermes Pete Vivas, Reinaldo Cala Suárez, Pedro Baracutao</p>	<p>García, Piedad Correal Rubiano, Gabriel Becerra Yanez, Cristobal Caicedo Angulo, Gloria Arizabaleta Corral, Heráclito Landinez, Norman Bañol Álvarez, Susana Gomez Castaño, Alejandro Ocampo Giraldo, María Del Mar Pizarro, Dorina Hernández Palomino, Álvaro Rueda Caballero, Dolcey Torres Romero, Erick Velasco Burbano, Álvaro Henry Monedero Rivera.</p> <p>En ese orden, le correspondió a la Comisión Primera Constitucional permanente su estudio, de allí que mediante acta MD-10 del 18 de octubre de 2024, la mesa directiva designara como ponentes a los Honorables Senadores Ariel Ávila Martínez – Coordinador, Fabio Amín Saleme, Carlos Fernando Mota Solarte, Germán Blanco Álvarez, Paloma Valencia Laserna, María José Pizarro Rodríguez, Aida Quilcué Vivas, Julio Elias Chagui Florez y Julián Gallo Cubillos.</p> <p>El día miércoles 13 de noviembre de 2024, se llevó a cabo el primer debate al proyecto de Ley en mención, se votaron y aprobaron tanto la proposición con que terminó la ponencia, el articulado como el título y la pregunta de tránsito a la plenaria del Senado.</p> <p>Durante la discusión se presentaron las siguientes proposiciones:</p> <p>Los H. Senadores Julián Gallo, Clara López, María José Pizarro, Carlos Alberto Benavides presentaron proposición modificatoria del título del proyecto, en el siguiente sentido:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>"Por medio de la cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y 1121 de 2006 en relación con la figura de la reparación integral, concesión beneficios allanamientos preacuerdos, aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz."</i></p> <p>La proposición fue avalada.</p> <p>El H. Senador Julio Estrada, presentó la siguiente proposición:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>"Modifíquese el artículo 442 de la Ley 906 del 2004 de la siguiente manera:</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><b>ARTÍCULO 442. PETICIÓN DE ABSOLUCIÓN PERENTORIA:</b> <i>Terminada la práctica de pruebas, el fiscal o el defensor pueden solicitar al juez la absolución perentoria cuando los hechos de la acusación sean ostensiblemente atípicos.</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>En este caso, el juez resolverá sin escuchar los alegatos de las partes e intervinientes.</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>Si en los alegatos de conclusión, el fiscal como titular de la acción penal solicita la absolución, el juez no podrá emitir sentencia condenatoria."</i></p>
<p>La proposición quedó como constancia toda vez que el H. Senador no se encontraba en el recinto al momento de la discusión del articulado.</p> <p>El H. Senador Germán Blanco, presentó la siguiente proposición</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>"Adiciónese un artículo nuevo el cual quedara así:</i>  <b>Artículo Nuevo.</b> <i>Adiciónese un inciso al párrafo del artículo 402 de la ley 599 del 2000, el cual quedara así:</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>Los mismos efectos jurídicos beneficiarán a las personas que se acojan y lleven a término cualquiera de los procesos de insolvencia establecidos en la ley, aún en el caso de que los dichos insolutos muten a obligaciones naturales."</i></p> <p>El H. Senador solicitó dejar como constancia la proposición.</p> <p>El H. Senador Germán Blanco, presentó la siguiente proposición</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>"Elimínese el artículo 11 del Proyecto de Ley No. 281 de 2024 Senado "Por medio del cual se modifican las leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 de 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz".</i></p> <p>La proposición se sometió a votación y no fue aprobada.</p> <p>Los H. Senadores Julián Gallo, Clara López, María José Pizarro, Carlos Alberto Benavides presentaron proposición en el siguiente sentido:  Modifíquese el artículo 3, así:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>Artículo 3°. Adicionar al Libro I, Título II, Capítulo 1, de la Ley 906 de 2004, un artículo del siguiente tenor:</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>"Artículo 78A. Reparación integral. En los delitos que admiten desistimiento, en los de homicidio culposo y lesiones personales culposas cuando no concorra alguna de las circunstancias de agravación punitiva consagradas en los artículos 110 y 121 del Código Penal, en los de lesiones personales dolosas con secuelas transitorias, en los delitos contra los derechos de autor y en los procesos por los delitos contra el patrimonio económico, excepto el hurto calificado por la violencia contra las personas y extorsión, la acción penal se extinguirá para todos los imputados o acusados cuando cualquiera indemnice integralmente el daño causado.</i></p>	<p><i>En los mismos eventos, cuando, no exista víctima conocida o individualizada podrá extinguirse la acción penal siempre que se garantice la reparación integral o cualquier medio idóneo, según lo establezca el fiscal.</i></p> <p><i>Esta causal es aplicable, igualmente, en los eventos de concurso de conductas punibles siempre y cuando de forma individual se cumpla, en relación con cada una de aquellas, las previsiones del inciso anterior.</i></p> <p><i>La reparación integral se efectuará con base en el avalúo que de los perjuicios haga un perito, a menos que exista acuerdo sobre el mismo, o el perjudicado manifieste expresamente haber sido indemnizado.</i></p> <p><i>La extinción de la acción a que se refiere el presente artículo no podrá profenirse en otro proceso respecto de las personas en cuyo favor se haya proferido decisión por igual motivo, dentro de los cinco (5) años anteriores. Para tales efectos, la Fiscalía General de la Nación llevará un registro de las decisiones que se hayan proferido por aplicación de este artículo"</i></p> <p>La proposición fue avalada.</p> <p>El H. Senador Jonathan Pulido, presentó proposición en el siguiente sentido:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>Artículo 3°. Adicionar al Libro 1, Título II, Capítulo I, de la Ley 906 de 2004, un artículo del siguiente tenor:</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>"Artículo 78A. Indemnización integral. En los delitos que admiten desistimiento, en los de homicidio culposo y lesiones personales culposas cuando no concorra alguna de las circunstancias de agravación punitiva consagradas en los artículos 10 y 121 del Código Penal, en los de lesiones personales dolosas con secuelas transitorias, en los delitos contra los derechos de autor y en los procesos por los delitos contra el patrimonio económico, excepto el hurto calificado por la violencia contra las personas y extorsión, la acción penal se extinguirá para todos los imputados o acusados cuando cualquiera indemnice integralmente el daño causado.</i></p> <p><i>Esta causal es aplicable, igualmente, en los eventos de concurso de conductas punibles siempre y cuando de forma individual se cumpla, en relación con cada una de aquellas, las previsiones del inciso anterior.</i></p> <p><i>La indemnización integral se efectuará con base en el avalúo que de los perjuicios haga un perito, a menos que exista acuerdo sobre el mismo, o el perjudicado manifieste expresamente haber sido indemnizado. En estos casos, la víctima o su representante podrá objetar el peritaje realizado.</i></p> <p><i>La extinción de la acción a que se refiere el presente artículo no podrá profenirse en otro proceso respecto de las personas en cuyo favor se haya proferido decisión</i></p>

<p>por igual motivo, dentro de los cinco (5) años anteriores. Para tales efectos, la Fiscalía General de la Nación llevará un registro de las decisiones que se hayan proferido por aplicación de este artículo."</p> <p>La proposición fue avalada</p> <p>El H. Senador Germán Blanco presentó proposición en el siguiente sentido:</p> <p><i>Modifíquese el artículo 3 del Proyecto de Ley, el cual quedara así:</i></p> <p><b>Artículo 3°. Adicionar al Libro I, Título II, Capítulo I. de la Ley 906 de 2004, un artículo del siguiente tenor:</b></p> <p><i>"Artículo 78A. Indemnización integral. En los delitos que admiten desistimiento, en los de homicidio culposo lesiones personales culposas cuando no concorra alguna de las circunstancias de agravación punitiva consagradas en los artículos 110 y 121 del Código Penal. en los de lesiones personales dolosas con secuelas transitorias, en los delitos contra los derechos de autor y en los procesos por los delitos contra el patrimonio económico, excepto el hurto calificado por la violencia contra las personas y extorsión, la acción penal se extinguirá para todos los imputados o acusados cuando cualquiera indemnice integralmente el daño causado.</i></p> <p><i>En los mismos eventos, cuando, no exista víctima conocida o individualizada, podrá extinguirse la acción penal, siempre que se garantice la indemnización integral a través de caución o cualquier medio idóneo, según lo establezca el fiscal.</i></p> <p><i>Esta causal es aplicable, igualmente, en los eventos de concurso de conductas punibles siempre y cuando de forma individual se cumpla, en relación con cada una de aquellas, las previsiones del inciso anterior.</i></p> <p><i>La indemnización integral se efectuará con base en el avalúo que de los perjuicios haga un perito, a menos que exista acuerdo sobre el mismo, o el perjudicado manifieste expresamente haber sido indemnizado.</i></p> <p><i>La extinción de la acción a que se refiere el presente artículo no podrá proferirse en otro proceso respecto de las personas en cuyo favor se haya proferido decisión por igual motivo, dentro de los cinco (5) años anteriores. Para tales efectos, la Fiscalía General de la Nación llevará un registro de las decisiones que se hayan proferido por aplicación de este artículo.</i></p> <p>La proposición se sometió a votación y no fue aprobada.</p> <p>El H. Senador Jonathan Pulido, presentó proposición en el siguiente sentido:</p>	<p><i>"Proposición Modificatoria al título del artículo 9, así:</i></p> <p><i>Artículo 9o. Modificar el numeral quinto (5) y derogar el parágrafo segundo del artículo 324 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</i> (...)"</p> <p>La proposición fue avalada</p> <p>La H. Senadora Paloma Valencia presentó proposición en el siguiente sentido:</p> <p><i>"Adiciónese el siguiente inciso al artículo 8, el cual quedará así:</i></p> <p><i>El plazo para que el procesado cumpla los compromisos adquiridos mediante el principio de oportunidad será máximo de seis (6) meses, prorrogables por única vez."</i></p> <p>La proposición fue avalada</p> <p>Los H. Senadores Julián Gallo, Clara López, María José Pizarro, Carlos Alberto Benavides presentaron proposición en el siguiente sentido:</p> <p><i>Artículo 2°. Modificar el artículo 77 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</i></p> <p><i>"Artículo 77. Extinción. La acción penal se extingue por muerte del imputado o acusado, prescripción, aplicación del principio de oportunidad, amnistía, oblación, reparación integral, caducidad de la querrela, desistimiento y en los demás casos contemplados en la ley"</i></p> <p>La proposición fue avalada.</p> <p>El H. Senador Jonathan Pulido, presentó proposición en el siguiente sentido:</p> <p><i>"Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto restaurar el equilibrio y los fines del sistema acusatorio, promoviendo la emisión temprana y oportuna de decisiones judiciales a través de mecanismos de terminación anticipada que respeten los derechos de las víctimas a la reparación integral y el acceso a una justicia de calidad, en consonancia con el debido proceso."</i></p> <p>La proposición fue avalada.</p> <p>La H. Senadora Paloma Valencia presentó proposición en el siguiente sentido:</p> <p><i>"Adiciónese el siguiente inciso al artículo 11, así:</i></p>
<p><i>Para todos estos delitos serán aplicables los aumentos de pena establecidos en la Ley 890 de 2004."</i></p> <p>La proposición quedó como constancia.</p> <p>El H. Senador David Luna, presentó proposición en el siguiente sentido:</p> <p><i>"Con fundamento en lo contemplado en la Ley 5 de 1992 y las normas concordantes, presento proposición de eliminación al artículo 11 del Proyecto de Ley número 281 de 2024 Senado, toda vez que otorga rebajas de penas a quienes cometan delitos de terrorismo, financiación del terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos."</i></p> <p>La proposición se sometió a votación y no fue aprobada.</p> <p>El H. Senador Jonathan Pulido, presentó proposición en el siguiente sentido:</p> <p><i>"Respetuosamente me permito presentar PROPOSICIÓN ELIMINATORIA del artículo 11 del Proyecto de Ley No. 281 de 2024 Senado " "Por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 del 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz."</i></p> <p>El H. Senador solicitó dejar como constancia la proposición.</p> <p>El H. Senador Jonathan Pulido, presentó proposición en el siguiente sentido:</p> <p><b>Artículo Nuevo:</b> <i>Adiciónese un parágrafo al artículo 340 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</i></p> <p><i>"Artículo 340. La víctima. En esta audiencia se determinará la calidad de víctima, de conformidad con el artículo 132 de este código. Se reconocerá su representación legal en caso de que se constituya. De existir un número plural de víctimas, el juez podrá determinar igual número de representantes al de defensores para que intervengan en el transcurso del juicio oral.</i></p> <p><i>Parágrafo: De manera excepcional en los casos en los que se pretenda la extinción de la acción penal mediante indemnización integral, el reconocimiento de la víctima se hará desde la audiencia de imputación"</i></p> <p>El H. Senador solicitó dejar como constancia la proposición.</p>	<p>El H. Senador Jonathan Pulido, presentó proposición en el siguiente sentido:</p> <p>Artículo 8°. <i>Modificar el inciso primero del artículo 323 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</i></p> <p><i>"Artículo 323. Aplicación del principio de oportunidad. La Fiscalía General de la Nación, en la indagación, en la investigación o en el juicio hasta antes de la audiencia de juzgamiento, podrá suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal, en los casos que establece este código para la aplicación del principio de oportunidad.</i></p> <p><i>El principio de oportunidad es la facultad constitucional que le permite a la Fiscalía General de la Nación, no obstante que existe fundamento para adelantar la persecución penal, suspenderla, interrumpirla o renunciar a ella, por razones de política criminal, según las causales taxativamente definidas en la ley, con sujeción a la reglamentación expedida por el Fiscal General de la Nación y sometido a control de legalidad ante el Juez de Garantías.</i></p> <p><i>Parágrafo: En los casos en que la Fiscalía General de la Nación decida aplicar el principio de oportunidad, especialmente en la fase de indagación, será requisito identificar a la víctima y garantizar una participación efectiva en el proceso de toma de decisiones respecto a dicho principio, para asegurar el respeto a sus derechos de verdad, justicia y reparación. La participación de la víctima debe ser informada y garantizarse de manera que se le permita expresar su posición.</i></p> <p>El H. Senador solicitó dejar como constancia la proposición.</p> <p><b>III. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p><b>Indemnización integral.</b></p> <p>Con el cometido de garantizar los derechos de las víctimas y fomentar el restablecimiento de los bienes jurídicos lesionados con la conducta punible, se propone establecer la indemnización integral como factor objetivo de terminación del proceso y como causal de preclusión, únicamente respecto de delitos cuyo objeto de protección no trascienda de la esfera individual y personalísima, tras estimar que la alta incidencia de estas ilicitudes genera congestión en la administración de justicia y en el sistema carcelario.</p> <p>Ahora bien, aunque el referido mecanismo fue incluido en el marco del principio de oportunidad, también lo es que las vicisitudes propias de esta figura dificultan su efectiva aplicación. Ciertamente, el numeral 1° del artículo 324 de la Ley 906 de 2004 condiciona su implementación a delitos con pena privativa de la libertad cuyo máximo</p>

<p>no exceda de seis años o con pena principal de multa, al tiempo que reserva todos aquellos que comporten un mayor reproche a la competencia exclusiva del Fiscal General de la Nación.</p> <p>Tales disposiciones desestimulan, de manera injustificada, el uso de esta herramienta en otros delitos, así como la implementación de medidas que logren materializar los derechos de las víctimas.</p> <p>Esta propuesta surge de constatar que su regulación en la Ley 600 de 2000 prestó especial utilidad en orden a superar el conflicto de intereses entre victimario y víctima, por vía de la indemnización integral.</p> <p>Por tanto, establecer la indemnización integral dentro de las posibilidades que habilitan tanto la terminación del proceso como su preclusión, puede estimular el restablecimiento del daño, al tiempo que disminuirá el número de actuaciones que llegan a juicio.</p> <p>En esos escenarios, para la víctima es una carga excesiva adelantar un proceso penal que, por demás, resulta largo y costoso para el Estado, el procesado y la víctima, incluso con el riesgo para esta última de que, tras varios años, la sentencia resulte absolutoria.</p> <p>De otra parte, la norma propuesta introduce unas exigencias que hacen que la indemnización integral no sea aplicable a cualquier caso, es decir, no todos los procesos penales podrían terminar por el pago de los perjuicios. Las condiciones establecidas son:</p> <p>(i) No está previsto como regla general para todos los delitos, únicamente aplica para los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los delitos que admiten desistimiento, esto es:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inducción o ayuda al suicidio (C. P. Artículo 107);</li> <li>• Lesiones personales sin secuelas con incapacidad para trabajar o enfermedad sin exceder de sesenta (60) días (C. P. Artículo 112 incisos 1° y 2°); con deformidad física transitoria (C. P. Artículo 113 inciso 1°); con perturbación funcional transitoria (C. P. Artículo 114 inciso 1°); y lesiones personales culposas (C. P. Artículo 120);</li> <li>• Parto o aborto preterintencional (C. P. artículo 118);</li> <li>• Omisión de socorro (C. P. Artículo 131);</li> <li>• Violación a la libertad religiosa (C. P. Artículo 201);</li> <li>• Injuria (C. P. Artículo 220);</li> <li>• Calumnia (C. P. Artículo 221);</li> <li>• Injuria y calumnia indirecta (C. P. Artículo 222);</li> <li>• Injuria por vías de hecho (C. P. Artículo 226);</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Injurias recíprocas (C. P. Artículo 227);</li> <li>• Maltrato mediante restricción a la libertad física (C. P. Artículo 230);</li> <li>• Malversación y dilapidación de los bienes de familiares (C. P. Artículo 236);</li> <li>• Hurto simple cuya cuantía no exceda de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes (C.P. Artículo 239 inciso 2°);</li> <li>• Alteración, desfiguración y suplantación de marcas de ganado (C. P. Artículo 243);</li> <li>• Estafa cuya cuantía no exceda de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes (C. P. Artículo 246 inciso 3°);</li> <li>• Emisión y transferencia ilegal de cheques (C. P. Artículo 248);</li> <li>• Abuso de confianza (C. P. Artículo 249);</li> <li>• Aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito (C. P. Artículo 252);</li> <li>• Alzamiento de bienes (C. P. Artículo 253);</li> <li>• Disposición de bien propio gravado con prenda* (C. P. Artículo 255);</li> <li>• Defraudación de fluidos (C. P. Artículo 256);</li> <li>• Acceso ilegal de los servicios de telecomunicaciones (C. P. Artículo 257);</li> <li>• Malversación y dilapidación de bienes (C. P. Artículo 259);</li> <li>• Usurpación de tierras (C. P. Artículo 261);</li> <li>• Usurpación de aguas (C. P. Artículo 262);</li> <li>• Invasión de tierras o edificaciones, cuando el avalúo del inmueble no exceda de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes (C. P. Artículo 263);</li> <li>• Perturbación de la posesión sobre inmuebles (C. P. Artículo 264);</li> <li>• Daño en bien ajeno (C. P. Artículo 265);</li> <li>• Usura y recargo de ventas a plazo (C. P. Artículo 305);</li> <li>• Falsa autoacusación (C. P. Artículo 437);</li> <li>• Infidelidad a los deberes profesionales (C. P. Artículo 445);</li> <li>• Violación de los derechos de reunión y asociación (C. P. Artículo 200).</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los delitos de homicidio culposo</li> <li>• Los delitos de lesiones personales culposas cuando no concurra alguna de las circunstancias de agravación previstas en los artículos 110 y 121 del Código Penal</li> <li>• Lesiones personales dolosas con secuelas transitorias</li> <li>• Delitos contra los derechos de autor</li> <li>• Delitos contra el patrimonio económico</li> </ul> <p>Como se aprecia, no en todos los casos el procesado puede pagar los perjuicios a cambio de terminar el proceso penal, dado que, esta figura solo aplica para los que están expresamente señalados en esa lista. Por ejemplo, este artículo no aplica para delitos sexuales o violencia intrafamiliar.</p> <p>El artículo está pensado para delitos menos graves, en los cuales la indemnización económica de parte del procesado, constituye una alternativa razonable para</p>
<p>satisfacer la demanda de justicia efectuada por la víctima, más allá de lo que pueda significar la imposición de una pena privativa de la libertad.</p> <p>Tomemos como ejemplo el siguiente caso: Un accidente de tránsito en el que un conductor de un vehículo choca con una motocicleta y lesiona, sin intención (culposamente) al motociclista por alguna imprudencia que cometió mientras conducía. El motociclista tiene lesiones leves en su cuerpo, apenas algunos rasguños derivados de la caída que le generaron pocos días de incapacidad. En ese caso, ningún sentido tendría imponer una pena de prisión al conductor que, sin intención, causó el accidente y, por el contrario, la indemnización integral resultaría una solución más apropiada.</p> <p>En la actualidad en este caso, al conductor se le impone pena de prisión, en lugar de esto, con la norma propuesta se permitiría al conductor del vehículo pagar a la víctima los daños que le generó con esta situación, gastos en los que tuvo que incurrir, el tiempo que dejó de trabajar durante la incapacidad, entre otros rubros.</p> <p>Adicionalmente, no se podría terminar el proceso penal por indemnización integral si el conductor del vehículo se encontraba bajo el influjo de bebidas embriagantes o estupefacientes, si abandona sin justa causa el lugar de los hechos, si no tiene licencia de conducción, entre otras de las causales de que tratan los artículos 110 y 121 del Código Penal).</p> <p>(ii) La indemnización integral no aplica para los delitos de hurto calificado por violencia contra las personas (C.P. Artículo 240, inciso 2°), ni para el delito de extorsión.</p> <p>La indemnización integral únicamente aplica para los delitos señalados expresamente en el artículo que se pretende modificar; adicionalmente, el artículo establece algunos delitos en los que está prohibido aplicar esta figura.</p> <p>Por ejemplo, en los casos de hurto en los que el procesado ejerce violencia en contra de la víctima, actos de agresión física o incluso amenazas en su contra, no podrá terminarse el proceso penal por indemnización integral. Lo mismo sucederá en aquellos hurtos en los que el procesado utiliza medios motorizados o motocicletas para cometer el delito.</p> <p>(iii) La prohibición de aplicar la indemnización integral para reincidentes</p> <p>La indemnización integral NO aplica para los procesados que, dentro de los 5 años anteriores se hayan visto beneficiados con la extinción de la acción penal por indemnización integral.</p> <p>Esta prohibición, ciertamente garantiza que no se aplique la indemnización integral en casos de reincidencia en la ejecución de conductas punibles, lo que impide amparar con esta figura de terminación anticipada a individuos que puedan estar inmersos en</p>	<p>la sistemática vulneración de ciertos bienes jurídicos.</p> <p>(iv) El procedimiento para tasar la indemnización</p> <p>Este aspecto, reglado en la norma original de la Ley 600 de 2000, otorga certeza sobre la forma de acordar el monto de la reparación integral.</p> <p>La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia se ha referido al concepto de reparación integral y a la necesidad que ese pago sea completo: que repare integralmente los daños y perjuicios causados a la víctima con el delito.</p> <p>El valor que debe pagar el procesado se fija de dos formas (i) a través de un acuerdo entre la víctima y el procesado o, (ii) mediante un peritaje rendido por un experto en que establezca los daños y perjuicios que sufrió la víctima con ese delito.</p> <p>Entonces, el procesado no podrá arbitrariamente elegir el valor a pagar, puesto que ello de ninguna manera da lugar a la terminación del proceso. La víctima y el procesado podrán acordar el monto de la reparación integral de común acuerdo; sin embargo, si no hubiere consenso, será un perito ajeno al proceso quien lo definirá.</p> <p><b>Justicia premial.</b></p> <p>El Acto Legislativo 03 de 2002 procuró un proceso penal de tendencia acusatoria con el propósito de potenciar las actuaciones a través de la justicia premial, en búsqueda de asegurar su prontitud y eficacia, todo ello a partir de descongestionar el sistema judicial, duramente criticado por su exagerada formalidad y la demora en la respuesta estatal.</p> <p>Tal justicia premial inherente al sistema acusatorio se sustenta, como es mundialmente reconocido, en que solo el 10% o menos de los asuntos que son conocidos por la administración de justicia penal lleguen a juicio, pues en su gran volumen deben ser resueltos a través de mecanismos como los allanamientos y preacuerdos.</p> <p>Desde luego, tales institutos resultan de interés a los procesados, únicamente en la medida que comporten una rebaja de pena, la cual encuentra su explicación, de una parte, en que el Estado se ahorra ingentes esfuerzos en la investigación y juzgamiento de las conductas cuya comisión es aceptada por los perpetradores y, de otra, se concede a quien así procede una rebaja de la punibilidad. Sin embargo, el legislador progresivamente ha restringido el acceso a estas figuras dificultando la consecución de los objetivos perseguidos, principalmente la reducción de los índices de congestión del sistema, la disminución de la impunidad, el acceso oportuno a la justicia y la satisfacción de los derechos de las víctimas.</p>

En tal escenario, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema ha exhortado al legislativo a ser consistente en la política criminal (CSJ SP, 27 feb. 2013. Rad. 33254) y ha mostrado su preocupación por la "inflación legislativa y el aumento de penas y supresión de beneficios" (CSJ SP, 5 nov. 2008. Rad. 29056), de manera que si dentro de una confusa política criminal se han proferido leyes como las que hoy se propone modificar con este proyecto, dirigidas a negar la posibilidad de rebaja de pena cuando se procede por una u otra especie de delitos, obvio resulta que los procesados no tengan interés en aceptar la comisión de los delitos cometidos, en cuanto no recibirán algo a cambio.

En efecto, ante la ausencia de rebaja de pena, los investigados, por el contrario, intentarán dentro de su estrategia defensiva acudir a todos los mecanismos establecidos en la ley para prolongar la actuación (peticiones, recursos de reposición, apelación y queja, planteamiento fundado o sin asidero de posibles nulidades, solicitud de pruebas, impugnación del auto que niega o concede medios probatorios, práctica de elementos de convicción en el juicio, extensas alegaciones en la clausura del debate oral, apelación del fallo de condena, casación de la sentencia de segundo grado, entre otras muchas posibilidades), circunstancias que al final conducen a que los afectados sean sometidos a un escenario de revictimización, todo lo cual rife con los principios y propósitos del procedimiento penal, como fue concebido, y con la exigencia internacional del plazo razonable que rige las actuaciones judiciales.

Como consecuencia de lo anterior, los procesos se convierten, en contravía de los fundamentos del sistema penal acusatorio, en un trámite dispendioso que se prolonga indefinidamente en el tiempo, cuyas etapas se vuelven tortuosas tanto para los fiscales, como para los defensores y los jueces, sin que haya certeza de saber cómo terminarán, pues diversas vicisitudes pueden dar al traste con la pretensión punitiva del Estado, como por ejemplo, el fallecimiento o desconocimiento del paradero de testigos, el daño de pruebas técnicas o exámenes de laboratorio, la pérdida de recordación en los declarantes, las nulidades del trámite o inclusive, más grave aún, la prescripción de la acción penal derivada de los delitos por los que se procede, de manera que también se colocan en riesgo los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación.

Por su parte, la expedición de la Ley 890 de 2004 buscó fortalecer las disposiciones e instrumentos diseñados por el legislador en el marco de la justicia premial, con el propósito de garantizar un mayor margen de negociación sin afectar la noción de justicia que envuelve la sanción penal. Este fue el motivo por el cual se incrementaron las penas previstas para la generalidad de delitos.

Se constata que los argumentos de política criminal planteados para limitar legislativamente los beneficios punitivos en la justicia premial, han aludido a los derechos de las víctimas. Sin embargo, no contemplaron las consecuencias de su implementación respecto de éstas. Es así, que la certeza de una condena rápida, aunque suponga la imposición de una menor sanción, emerge como mejor alternativa que aquella que encarna dentro de sus posibilidades la prolongación indefinida del

En cuanto atañe a las cifras se tiene que en Colombia en el año 2022 se reportaron 1'648.871 noticias criminales, en el 2023 1'815.751 y hasta ahora en el 2024 559.313, lo cual denota, de una parte, el aumento en el número de actuaciones penales y, de otra, la eventual congestión de la Fiscalía General de la Nación y la administración de justicia, máxime si a la fecha, el número total de casos activos es de 3'284.944 .

A su vez, en el 2023 la Fiscalía radicó 52.278 escritos de acusación, de los cuales, únicamente 2.742 fueron producto de preacuerdos , cifra que corresponde a un poco más del 5% del total de aquellos, datos que acreditan cómo se procede de manera contraria a los propósitos consustanciales al Sistema Penal Acusatorio.

Resta recordar, que con el Plea Bargaining de Estados Unidos, que corresponde a la solución consensuada y terminación anticipada de los procesos, se consigue que solo el 10% de ellos lleguen a juicio.

Ahora, también las cifras y estadísticas han demostrado que la imposición de penas largas de privación de la libertad no constituye un disuasivo para desalentar a otros a cometer delitos de similar connotación dentro de la función de prevención general negativa de la pena, de modo que no es la severidad de las sanciones la que da sustento al sistema, sino su aplicación efectiva, la cual, como se advirtió, se consigue con los allanamientos y preacuerdos.

Precisamente, esta propuesta pretende que los delitos que actualmente tienen restricciones, y que en mayor medida ocupan la atención de la fiscalía y los jueces culminen en un término razonable por vía de preacuerdos, negociaciones y allanamiento a cargos.

**Principio de Oportunidad.**

Actualmente la aplicación del principio de oportunidad se limita a la etapa de investigación y juzgamiento, lo cual comporta que dicho mecanismo premial solo puede celebrarse tras adelantarse audiencia de formulación de imputación ante los jueces de control de garantías.

La reforma pretende abrir la posibilidad a que la Fiscalía pueda aplicar principios de oportunidad en sede de indagación, es decir, sin necesidad de formular imputación, como quiera que en aquellos casos en que se han efectuado las negociaciones con los procesados y se tienen claras las condiciones a que se sujeta la renuncia parcial o total al ejercicio de la acción penal, carece de sentido obligar a la Fiscalía a llevar a cabo la audiencia de imputación, desgastando a los jueces de control de garantías, si de antemano se conoce que se aplicará el principio de oportunidad.

Así, por ejemplo, si se tiene información que permita desarticular una organización criminal o evitar que algún delito continúe ejecutándose, será más valioso actuar de

trámite, el advenimiento de un fallo absolutorio o, peor aún, la prescripción de la acción penal, entre otros escenarios de impunidad.

Sobre el particular, el artículo 348 de la Ley 906 del 2004 dispone que la celebración de preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado, tiene como finalidades: i) humanizar la actuación procesal y la pena; ii) obtener pronta y cumplida justicia —eficacia del sistema—; iii) activar la solución de los conflictos sociales que genera el delito; iv) propiciar la reparación integral de los perjuicios ocasionados con el injusto, y v) lograr la participación del procesado en la definición de su caso.

Así, la justicia premial propia de la terminación anticipada de los procesos consigue que luego de una intensa investigación inicial se profiera un fallo de condena en el cual se declare la responsabilidad penal del autor o partícipe y, en razón de ello, se le otorgue una rebaja de pena que, según las normas propuestas en el proyecto, solo será de la mitad de lo que corresponde tratándose de otros delitos diversos a los punibles contra la libertad, integridad y formación sexuales, o secuestro, cometidos contra niños, niñas y adolescentes, por ser conductas que el legislador ha considerado especialmente graves.

De otra parte, se propone que cuando se trate de delitos de terrorismo, financiación de terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, procedan las rebajas de pena previstas por culminación anticipada, conforme al quantum dispuesto para la etapa procesal en la cual se produzcan. También procederán los subrogados y mecanismos sustitutos de la pena privativa de la libertad, para lo cual se sugiere la derogatoria expresa del artículo 26 de la Ley 1121 de 2006 que contiene tal prohibición.

En armonía, se plantea eliminar la menor rebaja prevista para casos de captura en flagrancia.

De esta manera se mantiene el equilibrio entre la severidad de la sanción en delitos de alto impacto, y la búsqueda de la eficacia y eficiencia en la administración de justicia, como característica propia del Sistema Penal Acusatorio, debido a que la terminación anticipada, además de permitir una pronta sanción contra el autor o partícipe, evita los costos derivados de extensos procesos cuya culminación es indeterminada. A la vez, evita la congestión judicial en la medida en que se logre el principio fundamental del sistema penal acusatorio, esto es, que solo el 10% o menos de los procesos lleguen a juicio, cuando hoy en día la proporción es inversa.

No en vano, en la Directiva 010 de noviembre de 2023 de la Fiscalía, "Por la cual se fijan directrices para la celebración de preacuerdos entre la Fiscalía General de la Nación y el imputado o acusado", se refiere que los preacuerdos son mecanismos jurídicos de ejercicio discrecional por parte de esta entidad, con el objetivo de obtener justicia material y efectiva, mediante la conversación con el imputado en procura de la terminación anticipada del proceso, asentada en una política criminal de eficacia y economía procesal .

**Cifras.**

forma inmediata y no esperar a que se le formule imputación al futuro beneficiario del principio de oportunidad.

Luego de escuchar a los expertos en la audiencia pública, se concluyó que resulta más conveniente mantener las causales de principio de oportunidad tal y como fueron concebidas inicialmente en la Ley 906 de 2004, es decir, sin modificación alguna, con excepción de dos temas:

1. La adición de un inciso al numeral 5° del artículo 324, en la que se admite la práctica de prueba anticipada para el procesado que se comprometió a servir como testigo de cargo, previsión que guarda armonía con la modificación que también se hizo al artículo 284 de la Ley 906 de 2004 en este mismo proyecto de ley.
2. La derogatoria del parágrafo segundo del artículo 324 del Código de Procedimiento Penal, que señala que en los delitos con pena privativa de la libertad superior a 6 años, la aplicación del principio de oportunidad es de competencia exclusiva del Fiscal General de la Nación o de quien delegue de manera especial para este efecto.

Esta disposición genera demoras en el trámite de aplicación del principio de oportunidad y propicia numerosas dificultades para su aplicación, dado que todos los fiscales del país deben acudir al despacho del Fiscal General de la Nación para requerir su autorización. Adicionalmente, este parágrafo comporta la suspensión de las negociaciones y del proceso penal mismo, mientras que se adelanta el trámite interno para que el Fiscal General autorice su aplicación.

Se estima que dicho control impuesto en la norma implica trámites innecesarios que solo extienden los procesos penales, por los siguientes motivos:

- (i) Los fiscales que tienen a cargo los casos son quienes llevan a cabo las negociaciones con la defensa y el procesado y quienes conocen el caso, por lo que, ningún sentido tiene que el Fiscal General de la Nación que no tiene conocimiento de la investigación intervenga para aprobarlo.
- (ii) El control del Fiscal General de la Nación resulta innecesario si se tiene en cuenta que los principios de oportunidad obligatoriamente deben ser legalizados ante juez de control de garantías, escenario en el cual se exponen las condiciones de esta negociación y su sujeción a algunas de las causales previstas para su otorgamiento.

En tal virtud, eliminar el control que está a cargo del Fiscal General de la Nación, de ninguna manera significa que los fiscales puedan terminar el proceso penal por principio de oportunidad de manera inconsulta o arbitraria, puesto que, se insiste, estas actuaciones necesariamente deben ser legalizadas por el juez de control de garantías, quien ejercerá los controles debidos.

- (iii) El Fiscal General de la Nación podrá asumir de manera preferente la competencia para conocer los principios de oportunidad, independientemente de la etapa en que

<p>se encuentren, en virtud de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 251 de la Constitución Política y en el numeral 2 del artículo 116 de la Ley 906 de 2004.</p> <p>En suma, la eliminación del párrafo que se propone derogar, dinamizaría la aplicación de los principios de oportunidad, pues los fiscales en su autonomía podrán negociar con los procesados y los defensores y aplicar el principio de oportunidad, sin que deban acudir ante el Fiscal General.</p> <p><b>Pruebas anticipadas.</b></p> <p>Los supuestos de hecho que habilitan la aplicación del principio de oportunidad se encuentran descritos en el artículo 324 de la Ley 906 de 2004 y responden, principalmente, a razones de i) interés nacional (núm. 2, 3 y 8), ii) colaboración con la justicia y desarticulación criminal (núm. 4, 5 y 18), iii) derecho penal como intervención mínima (núm. 6, 9 a 12 y 15) y iv) reparación de las víctimas y justicia restaurativa (núm. 1, 7, 13, 14 y 16).</p> <p>Cuando el trámite se justifica en el segundo de estos motivos, emergen diversos inconvenientes que ponen en riesgo el esclarecimiento de los hechos, la judicialización de sus autores o partícipes y la desarticulación de estructuras criminales. En gran medida, las dificultades obedecen a factores externos que entorpecen la práctica de los testimonios y de las declaraciones juradas de los procesados interesados en el mencionado instituto, así como su comparecencia a los juicios.</p> <p>Durante las discusiones del Acto Legislativo 003 de 2002 se indicó que la “filosofía del principio de oportunidad” radica en la necesidad de “simplificar, acelerar y hacer más eficiente la administración de justicia penal”. Entonces, para prevenir el advenimiento de cualquiera de estas complicaciones, garantizar la aplicación de esta figura, efectivizar los propósitos perseguidos y evitar que se desdibujen sus fines, se propone otorgar amplias facultades al Fiscal del caso para que practique, como prueba anticipada, el testimonio del imputado o acusado. De esta manera se logra preservar la integridad del medio probatorio y se asegurará su uso en las actuaciones iniciadas con ocasión de la información suministrada y en todas aquellas en que preste utilidad.</p> <p>En todo caso, deberá llevarse a cabo según lo previsto en los numerales 1° y 4° del artículo 284 de la Ley 906 de 2004, esto es, en audiencia pública presidida por un juez que cumpla funciones de control de garantías con observancia de todas las reglas que gobiernan la práctica de pruebas en el juicio.</p> <p>La prueba anticipada implica la práctica de un testimonio antes de la audiencia de juicio oral para conservar el medio de prueba por motivos fundados y de extrema necesidad, de modo que se evite la pérdida o alteración del medio probatorio, garantizando la integridad y disponibilidad del mismo en el juicio oral.</p> <p>Por regla general, en el sistema penal acusatorio las declaraciones únicamente se</p>	<p>practican en el juicio oral y solo estas podrán ser valoradas por el juez para ser tenidas en cuenta en la sentencia. Sin embargo, hay casos en los que excepcionalmente se admite practicar esta declaración antes de la audiencia de juicio oral para conservar la prueba y utilizarla con posterioridad.</p> <p>Las negociaciones que se derivan del principio de oportunidad, en muchas ocasiones se basan en los compromisos adquiridos por el procesado para servir como testigo de cargo en contra de otros partícipes en las conductas punibles investigadas, particularmente tratándose de fenómenos complejos asociados a criminalidad organizada.</p> <p>Sin embargo, se han venido presentando situaciones en las que se concedió el principio de oportunidad desde el año 2016 con el deber de declarar contra otros procesados y a la fecha (2024), solamente se han logrado cumplir algunos compromisos, ya sea porque los procesos están en la etapa de indagación o no se ha comenzado la audiencia de juicio oral.</p> <p>También existen casos en los que desde el 2010 no se han podido materializar los compromisos por razones externas al procesado, lo que lleva incluso a la prescripción de la acción penal en los delitos que fueron objeto del principio de oportunidad.</p> <p>Con la modificación que se propone, la declaración del procesado al que se le aplicó el principio de oportunidad, se recibe como prueba anticipada ante el juez de control de garantías, materializando el derecho de contradicción y confrontación y cumpliendo los requisitos exigidos normativamente, para utilizarla en juicio oral. De esta manera se cumplirían los compromisos del principio de oportunidad de forma clara, eficaz y eficiente.</p> <p>En la actualidad, cuando una persona se compromete a declarar contra otros miembros de la organización delictiva o para colaborar con la administración de justicia ocurren dos cosas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pueden pasar muchos años sin que se obtenga esta declaración que tiene información muy relevante para desmantelar la organización criminal, en espera de la audiencia de juicio oral.</li> <li>2. La declaración se realiza fragmentada y parcial, pues debido a la congestión judicial y a la alta carga que tiene el sistema judicial, las audiencias de juicio oral se programan con una distancia incluso de hasta un año, lo que hace que el testigo deba acudir varias veces a la audiencia, perdiendo la continuidad en su relato.</li> </ol> <p>Esta modificación propuesta hace que el procesado que se comprometió a declarar acuda en UNA ÚNICA oportunidad a rendir su versión de los hechos y otorgue toda la información relevante para la Fiscalía General de la Nación inmediatamente, respecto, por ejemplo, de toda la organización criminal, de los miembros, modus operandi, víctimas, delitos, entre otros. Es decir, practicar la declaración de esta forma garantiza la concentración, inmediatez y unidad del testimonio.</p> <p>Por ejemplo, si una persona desea colaborar con la justicia y brinda información que</p>
<p>es relevante para la teoría del caso de la Fiscalía y cumple con las condiciones para ser beneficiario de un principio de oportunidad, el Sr. rendirá su declaración ante el juez de control de garantías, a través de la prueba anticipada, haciendo los señalamientos respectivos de acuerdo con sus compromisos. La Fiscalía podrá renunciar al ejercicio de la acción penal sin necesidad de esperar años (en promedio de 5 a 8 años) a que se adelante el juicio oral.</p> <p>En este escenario, se busca que el relato del colaborador quede recogido en la prueba anticipada, que constituye prueba en el proceso penal y tendrá el mismo peso para efectos de la valoración por parte del juez.</p> <p><b>De la Preclusión</b></p> <p>La preclusión es una forma de terminación del proceso penal cuando concurre una o más de las causas que establece el artículo 332 del Código de Procedimiento Penal.</p> <p>Esas causales regulan una serie de eventos que de verificarse determinan anticipadamente que la actuación no puede proseguirse y que de hacerlo, la sentencia pendiente de ser proferida, sería absolutoria. Por ese motivo, sería un desgaste adelantar todo el proceso, incluido el juicio, razón por la cual se habilita a la Fiscalía para solicitar al juez la preclusión cuando sobrevenga cualquiera de las causales de que trata la norma, con el fin de provocar de forma anticipada esa decisión judicial, que tiene el mismo efecto jurídico de una sentencia absolutoria.</p> <p>Desde la versión original del Código Penal se otorgó dicha facultad a la Fiscalía para solicitar ante el juez competente la preclusión, de considerar que concurría cualquiera de las causales consagradas en el artículo 332 del Código de Procedimiento Penal, en cualquier etapa del proceso penal, incluido el juicio. Ello de manera consecuente con la titularidad para el ejercicio de la acción penal que esta en cabeza de la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>El legislador también facultó al Ministerio Público y a la defensa, aunque no sean ellos titulares de la acción penal, para solicitar directamente la preclusión ante el Juez competente, de verificarse los supuestos de hecho contemplados en las causales 1 y 3 del artículo 332 del Código de Procedimiento Penal, esto es por la imposibilidad de iniciar o continuar el ejercicio de la acción penal (por ejemplo por hallarse prescrita la acción penal) o por la comprada inexistencia del hecho investigado, previendo que la Fiscalía no obrara en tales eventos con la diligencia debida.</p> <p>Sin embargo, una equivocada interpretación de la norma llevó a interpretar que la Fiscalía sólo puede pedir la preclusión por cualquiera de sus causales en las fases de indagación e investigación, mientras que en el juzgamiento, tanto él, como el Ministerio Público o la defensa, pueden hacer esa petición sólo por conducto de las causales 1 y 3 del art. 332.</p> <p>Al amparo de esta interpretación, sucede que, por ejemplo, si la Fiscalía se percató</p>	<p>durante el juicio que el procesado actuó bajo legítima defensa debidamente demostrada, debe continuar todo el juicio y solo a su conclusión solicitar al Juez que profera una sentencia absolutoria, con evidente desgaste para todo el poder judicial y en perjuicio del procesado.</p> <p>De ahí que la modificación propuesta busque aclarar la norma, con el fin de que se interprete lo que originalmente quiso decir el legislador: que en la fase de juzgamiento, el fiscal puede pedir ante el juez la preclusión por cualquiera de las causales establecidas en el artículo 332 del Código de Procedimiento Penal, mientras que en esa misma fase de la actuación, el procesado, su defensor y/o el Ministerio Público, sólo pueden hacerlo por las causales 1 y 3 de la misma norma.</p> <p><b>De la función de control de garantías.</b></p> <p>El artículo 177 de la Ley 906 de 2004 contempla la concesión del recurso de apelación en efecto devolutivo respecto de los autos proferidos por los jueces con funciones de control de garantías.</p> <p>No obstante, el artículo 39 de la misma codificación guardó silencio sobre la manera en que se materializaría la doble instancia cuando tal atribución sea ejercida por un Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá en asuntos que competen a la Corte Suprema de Justicia. Esta omisión debe superarse para eliminar cualquier restricción con la capacidad de transgredir el debido proceso.</p> <p>Como se trata de una decisión unipersonal, se propone asignar la competencia para aclararla, modificarla, adicionarla, revocarla o confirmarla a la Sala que le sigue en turno al interior de la misma corporación judicial. Ello, por dos razones fundamentales: ninguna de las Salas que componen la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Penal, Sala de Instrucción y Sala Especial de Primera Instancia) tiene atribuciones de control de garantías y, al intervenir en la resolución del recurso, sus integrantes quedarían inhabilitados para ejercer la función de conocimiento que sí le fue atribuida respecto de aforados legales y constitucionales.</p> <p>La Corte Constitucional ha resaltado la importancia del derecho a la doble instancia: las partes tienen el derecho a controvertir todas las decisiones que tomen los jueces y que el superior jerárquico las revise.</p> <p>Esa misma Corporación ha indicado que la garantía de la doble instancia está relacionada con los derechos al debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia y ha indicado que, si bien el legislador puede establecer restricciones a la doble instancia, estas deben cumplir con unas condiciones, entre esas, debe ser excepcional y el proceso debe contar con otros recursos que permitan controvertir las decisiones judiciales.</p> <p>En la sentencia C-148 de 2024, la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de los artículos 32 y 39 de la Ley 906 de 2004 que se ocupan de fijar las reglas de</p>

<p>competencia en los procesos penales seguidos en contra de funcionarios cuya investigación se encuentra especialmente atribuida al Fiscal General de la Nación (Ministros, Jefes de Departamentos Administrativos, Gobernadores, miembros de misión diplomática y Generales del República) respecto de los cuales la función de control de garantías de primera instancia se atribuye a un Magistrado del Tribunal Superior de Bogotá. En ese fallo se consideró injustificada la omisión legislativa de fijar la autoridad competente para conocer en segunda instancia las decisiones adoptadas en sede de control de garantías, omisión que se dijo transgrede los derechos fundamentales de las partes en el proceso penal.</p> <p>Por ese motivo, se busca llenar este vacío legislativo, bajo la misma orientación jurídica que inspiró la asignación de competencia a una autoridad distinta a la Corte Suprema de Justicia, competente para conocer el juicio y emitir sentencia de primera instancia y para conocer de los recursos interpuestos contra esa decisión, proponiéndose en dicho sentido que la segunda instancia de las decisiones de control de garantías de estos aforados, las cumpla una Sala de decisión Penal del mismos Tribunal Superior de Bogotá, de forma que se guarde armonía en el diseño legislativo inicial.</p> <p><b>De la flagrancia.</b></p> <p>La flagrancia se presenta cuando el autor del delito es sorprendido durante su comisión, lo que conduce a su aprehensión e inmediata presentación ante los jueces para imputarle cargos. Sin embargo, en estos eventos no se aplica un procedimiento abreviado. Opuestamente, se agota el extenso proceso legal ordinario, que puede concluir con sentencia condenatoria o absolutoria, por diversos factores.</p> <p>A partir de junio de 2011 entró en vigencia el parágrafo del artículo 301 de la Ley 906 de 2004 que se propone derogar, norma que dispuso que las personas capturadas en flagrancia que se allanaran a cargos durante la audiencia de imputación sólo accederían al 12.5% de la rebaja de pena previstas por la ley, es decir, a un cuarto del descuento del 50% que se puede conceder a otros coimputados que acepten cargos en la misma actuación, aprehendidos en un momento posterior a la comisión del delito, cuya comparecencia se produce por regla general por conducto de una orden de captura emitida por autoridad competente.</p> <p>Como puede verse, para las personas capturadas en flagrancia, el parágrafo en mención genera una situación injustificadamente desigual, ya que, a pesar de verificarse un desgaste mucho menor para la justicia en términos de actuación procesal, el aprehendido en flagrancia sólo recibe un cuarto del beneficio previsto para quien sin ese ahorro de esfuerzo investigativo, también acepta cargos en un momento posterior.</p> <p>Por ejemplo, si dos personas hurtan conjuntamente un supermercado, pero durante la huida uno de ellos tropieza y cae al piso, lo que permite su captura, mientras que su compañero de fechorías logró seguir su marcha y evadir a las autoridades, quien</p>	<p>huyó de la escena y con esfuerzo de jueces, fiscales, investigadores y policías es capturado posteriormente, podría aceptar los cargos de la imputación y obtener una rebaja de hasta el 50% de la pena, mientras que quien fue capturado en flagrancia por el infortunio de su caída, sólo accedería a un descuento de hasta el 12.5% de la pena, pese a haber evitado un importante desgaste de todo el aparato de justicia con su temprana aceptación de la imputación.</p> <p>Siguiendo con el mismo ejemplo, de imponerse la pena mínima a quien huyó de la escena, esta rondaría los 2 años de prisión si acepta los cargos en la imputación, asumiendo que el castigo para ese hurto sería de aproximadamente de 4 años. Por el contrario, el delincuente capturado en flagrancia que aceptó cargos en la misma audiencia de imputación sería condenado a 3 años y 6 meses de prisión, pese a que ambos se encontraban en idénticas condiciones y aceptaron los cargos en la misma etapa del proceso.</p> <p>Como puede verse, la norma vigente crea una odiosa discriminación entre quienes son capturados en flagrancia y quienes no lo son, lo que de paso ha desestimulado la aceptación de cargos para las personas capturadas en flagrancia y en los últimos años ha incrementado el número de procesos que tienen que agolarse con todas sus etapas y audiencias, lo cual a su vez congestiona el sistema, impide que las víctimas obtengan justicia pronta y eleva los índices de absolución, pues a pesar de las capturas en flagrancia, ha subido el porcentaje de sentencias absolutorias.</p> <p>Al respecto, se tiene que mientras en el año 2010 (antes de la entre en vigencia de la norma que se propone derogar), los jueces absolvían en promedio a 3 de cada 10 capturados en flagrancia, ya para 2023 ese promedio se incrementó, pasando a absolverse a 6 de cada 10 capturados en flagrancia, cifra que puede guardar relación con el desestímulo generado con el tratamiento desigual que se ha generado para el allanamiento a cargos y que resulta de la mayor gravedad, cuando quiera que los delitos donde más se presentan capturas en flagrancia son los que afectan en mayor medida al ciudadano común: la violencia intrafamiliar, el hurto, el tráfico de estupefacientes.</p> <p><b>Suspensión de la prescripción de la acción penal.</b></p> <p>La prescripción de la acción penal está prevista como una sanción al Estado por su inactividad e incumplimiento en los plazos establecidos para la duración del proceso penal.</p> <p>No obstante, la aplicación del principio de oportunidad puede implicar demoras en la actuación no asociadas a la inactividad en las tareas de persecución penal. Así sucede, por ejemplo, cuando se busca que el procesado colabore con la administración de justicia rindiendo testimonio o brindando información relevante que permita descubrir y enjuiciar a los cabecillas, financiadores y otros integrantes de una organización criminal, casos en los que deben adelantarse negociaciones que pueden ocupar extensos periodos, pues lo que pretende la Fiscalía es sacar el mayor</p>
<p>provecho de este tipo de información. Además, hoy día las declaraciones de estos colaboradores pueden tardar años, mientras se convoca y lleva a cabo la audiencia de juicio oral, debido a la congestión crónica del sistema judicial.</p> <p>Actualmente, mientras todo esto ocurre, el término de prescripción de la acción penal sigue corriendo, de modo que, cuando la Fiscalía acaba esas negociaciones o antes de que el colaborador cumpla el compromiso de rendir testimonio en juicio, puede producirse la prescripción de la acción penal para algunos o varios de los delitos investigados.</p> <p>Con la reforma que se plantea, en caso de aplicación del principio de oportunidad, el término de prescripción queda suspendido, pues el motivo por el que no continúa el proceso penal, NO es por inactividad de la Fiscalía General de la Nación o del Estado, sino porque se pretende verificar el cumplimiento de unos compromisos adquiridos por el procesado, que justifiquen la posterior renuncia al ejercicio de la acción penal.</p> <p>Además, esta modificación permite que, en el caso que no se cumplan los compromisos del principio de oportunidad, el Estado pueda continuar con el ejercicio de la acción penal sin que esta haya prescrito.</p> <p><b>De los preacuerdos o negociaciones entre la fiscalía y el imputado o acusado, o de allanamiento a cargos, en la Ley 1121 de 2006.</b></p> <p>El artículo 26 de la Ley 1121 de 2006 prohibió que una persona condenada por los delitos de terrorismo, financiación de terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, tenga rebaja de la pena por "sentencia anticipada o confesión".</p> <p>El artículo hace referencia a la "sentencia anticipada o confesión", institutos procesales que no aplican en el sistema penal acusatorio de la Ley 906 de 2004 y que únicamente estaban previstos en la Ley 600 de 2000, norma que hoy solo está vigente para los procesos que se siguen en contra de los congresistas. Entonces, aun cuando la Ley 1121 se expidió en el año 2006, cuando ya había entrado en vigencia la Ley 906 de 2004, lo cierto es que, regula institutos que no existen actualmente en el proceso penal.</p> <p>Como consecuencia de ello, este artículo no regula los allanamientos a cargos, preacuerdos y principios de oportunidad que, estos sí, son figuras aplicables en el proceso penal de la Ley 906 de 2004. Por ese motivo, hasta la fecha ha sido necesario que, por vía de interpretación, la jurisprudencia haya asimilado estas figuras con la sentencia anticipada y la confesión referidas en la norma, aun cuando no necesariamente son equivalentes, para concluir que la prohibición se extiende a los allanamientos, preacuerdos y principios de oportunidad.</p> <p>De ahí que, esta reforma pretende derogar una norma que como estaba redactada, no era aplicable en el actual procedimiento penal.</p> <p>De otra parte, prohibir las rebajas para los procesados que quieran aceptar cargos o</p>	<p>celebrar preacuerdos, genera congestión judicial y una altísima tasa de absoluciones en estos delitos.</p> <p>En el año 2023 la Fiscalía General de la Nación recibió 23.580 casos relacionados con estos delitos, de los cuales, actualmente el 53% están activos. Esto implica una gran carga de casos tanto para la Fiscalía como para los jueces, lo que se traduce en tiempos extensos de duración del proceso, congestión judicial y, sobre todo, en transgresión de los derechos de las víctimas al tener que someterse a largos procesos que muchas veces terminan en absolución.</p> <p>Sobre esto último, se tiene que de los casos que se adelantan por estos delitos y que llegan a juicio oral, el 54% terminan con sentencia absolutoria, es decir, la mitad de los procesados por delitos de extorsión, secuestro extorsivo, terrorismo y financiación del terrorismo, son absueltos luego de adelantar todo el proceso penal.</p> <p>Con base en estas cifras, es que el proyecto de ley propone que se otorgue hasta la mitad de la rebaja de la pena, siempre y cuando el procesado acepte su responsabilidad en el delito cometido, de modo que, la sentencia saldrá de forma inmediata y será condenatoria.</p> <p>Las rebajas de la pena por aceptación de cargos están previstas en la ley de forma gradual, según la etapa del proceso en que se produce la aceptación de cargos o se celebra el preacuerdo, de suerte que, entre más pasa el tiempo, el procesado tendrá menor rebaja de su pena. Así pues, la máxima rebaja posible será HASTA LA MITAD de la pena y ÚNICAMENTE se podrá conceder en la audiencia de formulación de imputación.</p> <p>Sobre este asunto, los delitos señalados en la norma (terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos) tienen previstas penas elevadas, es más, todas las penas mínimas superan los diez años. De ese modo, otorgar una rebaja por la terminación anticipada del proceso, no genera impunidad ni siquiera en aquellos casos que se condena por la pena mínima conforme se observa en el siguiente cuadro.</p>

DELITO	PENA MÍNIMA DEL DELITO	Pena mínima a imponer tras rebaja por allanamiento a cargos en audiencia imputación:  HASTA LA MITAD DE LA PENA	Pena mínima a imponer tras rebaja por allanamiento a cargos entre la acusación y hasta ante de iniciarse el juicio:  HASTA LA TERCERA PARTE DE LA PENA	Pena mínima a imponer tras rebaja por allanamiento a cargos al inicio de la audiencia de juicio oral:  HASTA LA SEXTA PARTE DE LA PENA
Terrorismo	13 años, 3 meses	6 años, 7 meses	8 años, 10 meses	11 años, 1 mes
Financiación de terrorismo	13 años	6, años, 6 meses	8 años, 8 meses	10 años, 10 meses
Secuestro extorsivo	26 años, 8 meses	13 años, 4 meses	17 años, 9 meses	22 años, 3 meses
Extorsión	16 años	8 años	10 años, 8 meses	13 años, 4 meses

**Test de proporcionalidad**

Las reflexiones expuestas ponen de manifiesto la imperiosa necesidad de derogar la prohibición de acceder a descuentos punitivos en el marco de la justicia premial como supuesto inherente a todo sistema penal acusatorio.

Las modificaciones propuestas superan el test de proporcionalidad. Se trata de medidas idóneas, en tanto son útiles para aumentar los índices de justicia como valor constitucional que fomenta la convivencia pacífica; son necesarias, porque estimulan la emisión temprana y oportuna de decisiones judiciales de carácter condenatorio, lo que redundará en beneficio de las víctimas y materializa sus derechos en un plazo razonable, y, finalmente, no suponen una limitación desmedida a intereses jurídicos de orden superior. Debe recordarse, además, que en el actual modelo procesal la pretensión reparadora de las víctimas debe estar precedida de una sentencia ejecutoriada.

**IV. AUDIENCIA PÚBLICA:**

Por solicitud de la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente, se convocó a Audiencia Pública Mixta el recinto de la Comisión Primera del Senado de la República, el día lunes 21 de octubre de 2024, a las 9:00 AM. La Audiencia fue

presidida por presidente de la Comisión Primera, el H. Senador Ariel Ávila y contó con la participación presencial de expertos en la materia.

Respecto de las intervenciones de los inscritos para la participación de la audiencia en aras de ampliar los conocimientos tanto técnicos y jurídicos frente al proyecto de acto legislativo, se mencionan:

- Viceministro de Justicia:** el concepto del ministerio de hacienda del 17 de septiembre, indicó que no genera ningún impacto en materia fiscal toda vez que no propone la creación de nuevos cargos ni de despachos judiciales no requiere asignación de recursos adicionales. El concepto del Consejo Superior de Política Criminal analizó lo siguiente: la iniciativa crea un artículo en el 78 A en el código de procedimiento penal. En cuanto a la justicia premial se realizó la reducción de 18 causales, para dejarlas en 7 que quedan a disposición de los operadores de justicia. Por otro lado, el principio de oportunidad se puede usar en la etapa de indagación para que haya una mayor agilidad en el trámite que pueda adelantar la Fiscalía. Se realizó un ajuste al artículo 301 del código de procedimiento penal, para eliminar el parágrafo para que las personas capturadas en flagrancia puedan tener beneficios cuando realicen el allanamiento a cargos, con el fin de generar una mayor oportunidad en la negociación. Finalmente, se realizó una modificación al artículo 199 para ajustar una de las causales para que haya un cuarto de la posibilidad de rebaja de pena. La rebaja que se propone **hasta un cuarto de la pena (podría ser menos, lo define la autoridad judicial)**. Con relación a la prueba anticipada, se busca que cuando se realice el principio de oportunidad que la prueba anticipada se pueda aplicar ahí. La iniciativa promueve los derechos de las víctimas porque busca acelerar el proceso, para que en la etapa de investigación se puedan celebrar mecanismos de justicia premial.
- Mauricio Pava del Instituto Colombiano de Derecho Procesal:** señala que acompañan por 3 razones: i) los sistemas de pre acuerdo proponen principios fundamentales la humanización del derecho penal, la proporcionalidad en el ejercicio del poder punitivo y la eficacia en la administración de justicia.ii) la reforma es muy específica frente a temas determinados. La reforma a la justicia resuelve asuntos puntuales en diferentes escenarios del ejercicio del poder judicial que es aquel que gestiona la conflictividad social. iii) existe un consenso en los órganos de poder judicial para castigar con rudeza las conductas más graves que se comenten en la sociedad, lo cual ha sido un error porque el proceso penal se ha condenado a resolverse en el juicio. La propuesta del

instituto es la posibilidad de que en el transcurrir del proceso penal exista una fórmula para que la fiscalía pueda generar sentencias condenatorias anticipadamente, para que haya una decisión exonerativa antes de llegar a juicio para que no exista un desequilibrio en la política criminal. Por tanto, consideran que en el **artículo 332**, sea una oportunidad para que exista una causal donde la defensa pueda pedir preclusión de investigación.

Actualmente, la defensa puede pedir preclusión de investigación cuando no hay condiciones de procesabilidad de una acción penal de situaciones objetivas, se puede hacer cuando el hecho no ha existido.

- Yesid Reyes, Exministro de Justicia y del Derecho:** Destaca tres características del proyecto de ley: Primero, el proyecto se propone resolver problemas prácticos y no meramente teóricos. Segundo, el proyecto es preciso porque establece 9 temas puntuales que son fáciles de identificar a la hora de discutir el proyecto y las formas de solución son claras. tercero, el proyecto es concertado porque está de acuerdo: la corte suprema de justicia, la fiscalía general de la nación y el ministerio de justicia.

Sin embargo, tiene temas que han causado polémica. El gran problema de conceder rebajas y la celeridad de la aplicación de la sentencia, son dos temas que han confundido a la opinión pública. Se debe buscar un balance en el problema de la magnitud de las penas que está establecido en el código penal, que tanta pena se debe asignar a los delitos que se cometen frente a niños, niñas y adolescentes. Por otro lado, el cómo hacemos más eficiente los procesos penales. En ese sentido se deben hacer dos formas diferentes: la primera al código de procedimiento penal y al código penal para aumentar las penas. El efecto de estas reformas es 0 porque nada cambió en materia de penas.

En el código de infancia y adolescencia mezcla la cantidad de pena con la celeridad del procedimiento judicial y esto llevó a confusión a la opinión pública. El proyecto tiene razón al revivir la rebaja de pena a todos los delitos incluidos estos. Si quieren que el proyecto incluya una norma que aumente las penas a delitos contra menores es viable y puede ser discutido para incorporarlo en el proyecto. **Un aumento de pena de una cuarta parte para ser consecuente. De esa manera se tendrían los dos efectos un aumento de penas y la rebaja de penas para dar celeridad en los procesos judiciales.**

Tiene una observación al numeral 4 de las causales del principio de oportunidad y es que hace referencia en el proyecto del código a la colaboración eficaz de la justicia es etéreo, es más precisa la redacción actual. La redacción debe precisar en qué consiste la colaboración eficaz para aplicar el principio de oportunidad en los delitos contra niños, niñas y adolescentes.

- Catalina Escobar de la Fundación Juanfe:** le preocupa la propuesta de la ministra de justicia en cuanto a la reducción de penas de quienes cometen delitos atroces en contra de los niños. No se puede permitir que los psicópatas vuelvan a repetir los delitos en contra de los niños. Se debe fortalecer el tema de impunidad y el tema de la celeridad de los casos que son en contra de los niños.
- Marcela Abadía Fiscal Delegada ante la Corte Suprema de Justicia:** el proyecto realiza las modificaciones normativas, procesales, específicas y precisas para tener un proceso penal con tendencia acusatoria para potenciar la justicia premial. Considera que se debe reflexionar al **artículo 7** del PL, que modifica el numeral 7 del artículo 199 de la ley 1098 de 2006. El código de infancia y adolescencia en su **numeral 7 del artículo 199** no permite rebajas de penas con base en preacuerdos y negociaciones cuando se trate de delitos de homicidio, lesiones personales, delitos sexuales o secuestros cometidos en contra de niños, niñas y adolescentes.

El proyecto propone que para estos delitos en caso de aceleración de preacuerdos o negociaciones se pueda rebajar no hasta el 50% de la pena prevista sino hasta un 15% y de acuerdo con el momento procesal que se vaya presentando irá disminuyendo la rebaja punitiva. En su criterio, se ha dado una dicotomía en el acceso a la justicia de esos delitos. Por ello, va a presentar 3 argumentos para demostrar que el PL cumple con la exigencia del DI y los DDHH y la jurisprudencia constitucional frente a los mandatos de investigación y juzgamiento para casos de violencia en contra de niños, niñas y adolescentes sino que resulta necesaria para materializar una política con enfoque de género.

Primero, los estándares internacionales establecen que se deben preferir castigos penales ejemplarizantes para violadores o asesinos de menores. Para conseguir ese fin resulta legítimos y necesarios métodos especiales de investigación a la justicia premial para lograr sentencias prontas con respuestas integrales a las víctimas. Segundo, la implementación de la justicia premial no se centra en la protección del victimario ni en garantías de acceso a la justicia. El proyecto propone levantar las prohibiciones para conceder sustitutos penales como la libertad condicional, la prisión domiciliaria o la ejecución condicional de la condena cuando se trate de delitos contra menores de edad. Se debe acabar con las estructuras patriarcales que alimentan fenómenos criminales como la violencia sexual contra mujeres de niños, niñas y adolescentes. Tercero, las técnicas de negociación como mecanismos legítimos de investigación incrementan el éxito investigativo que en la mayoría de los casos resulta



<p>esencial para encontrar a los responsables que se proponen en el proyecto incrementan el éxito.</p> <p>La justificación de la propuesta de modificar el artículo 7 del PL, consiste en explicar las estructuras de dominación, lo que el feminismo denomina como el patriarcado para comprender la causa de los crímenes de naturaleza sexual. Una explicación estructural da luces claras de cómo en la sociedad surgen expresiones de violencia de género que se pueden acabar o controlar únicamente mediante el derecho penal. Atribuir al castigo la carga de eliminar el fenómeno no pasa de ser una pretensión aspiracional que evidencia que entre más nos desgastemos en pensar en mayor punibilidad menores son los éxitos sobre el control de los crímenes sexuales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li> <p><b>Hermes Darío Lara Presidente de CORJUSTICIA:</b> Hay dos factores importantes la alta cuantificación de la pena y la efectividad del derecho penal. El sistema judicial la Ley 906 de 2004 por la negación de los mecanismos de negociación le ha impedido funcionar a la justicia penal. Dentro del proyecto de ley se debe sostener la necesidad de aligerar la cantidad de sanción que pueda tener una persona que está privada de la libertad, pero que el proceso judicial sea efectivo. Es importante que en la parte reglamentaria del PL exista un artículo que le asigne a la Fiscalía y al Consejo Superior de la Judicatura la realización de diferentes mecanismos que permitan que el sistema judicial funcione.</p> <p>Los privados de la libertad por delitos sexuales terminan con vencimiento de términos libres y los procesos durante muchos años. Es importante que al interior del sistema judicial se señalen los mecanismos necesarios de jueces especializados en la clase de esos delitos o de implementación de un mecanismo que permita que fluyan estos procesos. Actualmente, los jueces penales están a tope con todas las modalidades delincuenciales.</p> </li> <li> <p><b>Gloria Guzmán del Sindicato de Procuradores Judiciales:</b> El derecho penal en el país llega cuando el hecho ya ha ocurrido, es decir cuando la persona está muerta, el niño ha muerto, cuando el resultado está producido.</p> <p>Desde el sindicato les parece que se debe ampliar la justicia restaurativa, el derecho penal no tiene una única función, hay otras posibilidades de respuestas más civilizadas para garantizar los derechos de las víctimas. Cuando se produce el esclarecimiento de un delito se reduce la impunidad, si existen mecanismos que disminuyan la impunidad, se asegura el acceso oportuno a la justicia a las víctimas.</p> <p>Con la justicia premial se refuerza el acceso a la justicia y hay una garantía de satisfacción con la reparación integral y con la resolución del caso de la víctima.</p> </li> </ul>	<p>Propuesta para el artículo 3 cuando se modifica el 78 A que habla sobre la reparación integral, se debería ampliar la excepción para dar solución a todos los casos de homicidio culposo. Se sugiere eliminar los artículos 110 y el 121 no exonerados, eliminando: desde cuando no concurren en alguna agravación de los artículos 110 y 121 del código penal.</p> <p>Propuesta para el artículo 4 del proyecto "modificación del artículo 284 de la ley 906", la prueba anticipada es una figura importante en el sistema penal acusatorio que ha sido poco utilizado porque hay pocos jueces de control de garantías. La prueba anticipada se debería incluir en el proceso abreviado para que esa prueba se pueda aplicar desde la indagación. En el numeral 3 que habla de tener prueba anticipada en violencia intrafamiliar, no solamente se incluya para este caso sino que se extienda a violencia de género y a otros grupos que han sido marginados que requieran de acciones afirmativas. Asimismo, el parágrafo 3 establece que no se repita la prueba anticipadamente. En la actualidad, en el juicio no se repite, consideran que debe existir una prueba sumaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li> <p><b>Cristian Wolffhugel Gutiérrez, Procurador Delegado De La Procuraduría General De La Nación:</b> La exposición de motivos del proyecto contempla dos pilares para desarrollar la reforma: i) la posibilidad de rebaja de pena conducirá a que esas estrategias defensivas de acudir a muchos mecanismos entorpezcan los procesos. Existen problemas prácticos en materia de justicia, tales como la dilación, agilidad en los procesos, entre otros. Sin embargo, no hay un nexo entre la posibilidad de que se allanen los cargos y se evite la interposición de recursos en el uso del debido proceso, es decir no hay garantías en virtud de la cual se pueda concluir que la rebaja de penas traerá como efecto la ausencia de interposición de recursos y la ausencia maniobras que prorrogan indefinidamente en el tiempo. Que se amplíe la rebaja en esos delitos no garantiza que no haya una prolongación indefinida en el tiempo de los procesos judiciales.</p> <p>ii) la justicia premial se debe entender desde cuando alguien acepta los cargos y no hay rebaja de pena surge la pregunta que por qué acepta los cargos. El solo hecho de aceptar los cargos trae la consecuencia de que el rito procesal se modifique, es decir hay una ganancia en virtud de la cual no va a ver proceso penal. Ahorrarse el estigma del proceso, los índices de impunidad no van a reducirse.</p> <p>No obstante, si existen buenas investigaciones el culpable del delito va a aceptar los cargos por una buena gestión de la Fiscalía. Lo que motiva la aceptación de cargos y la posibilidad de que se allane no es la rebaja de pena, sino la certidumbre de ser condenados. Esa certidumbre se soporta de una investigación robusta.</p> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li> <p><b>Fabio Pulido, Universidad de La Sabana:</b> el proyecto de ley debe prestar atención en la exposición de motivos, por tanto expo 6 puntos para mejorar la técnica legislativa: i) la identificación de los objetivos del proyecto sean medibles, con el fin de medir la eficacia en los siguientes años de la vigencia; ii) el PL debe demostrar los problemas de inflación legislativa en materia procesal que hay que corregir; iii) el PL suele utilizar afirmaciones empíricas, el PL debe demostrar con datos que las afirmaciones empíricas son reales; iv) uso del derecho comparado, no hace un estudio del contexto y las diferencias que hay con el sistema norteamericano; v) cuando se emplea el principio de proporcionalidad hay párrafos que plantean un juicio de proporcionalidad en todo el proyecto y no a cada una de las medidas. El juicio de proporcionalidad se debe aplicar de media en media.; vi) un análisis detallado de los problemas de unidad de materia del artículo 12, el de la apelación de las decisiones que puede tener la corte suprema de justicia. No está clara la coherencia sistemática y problemática del resto del proyecto, puede generar problemas en la técnica legislativa.</p> </li> <li> <p><b>Fabio David Bernal Suárez, Colegio de Jueces Fiscales de Bogotá:</b> apoyan el proyecto porque es el clamor de los fiscales para poder sacar adelante un proceso. En la actualidad, es difícil después de la Ley 906 de 2004 haberle quitado la iniciativa investigativa a los Fiscales, un fiscal se lo entrega al policía judicial y este tiene miles de asuntos que atender. En suma las leyes posteriores, limitan a que los procesos avancen, los casos terminan en prescripción por las trabas legislativas.</p> <p>Las normas que se han expedido se deben modificar con urgencia para avanzar en los procesos. Primero, se implanta una prescripción de 3 años a la mitad después de la audiencia de imputación que pone a correr a los jueces y a los fiscales. El término entre la imputación y la prescripción pasa muy rápido.</p> <p>En suma a ello, las restricciones que existen sobre los delitos contra menores para conceder rebajas, los procesados y los abogados dentro del derecho que tienen a presentar y a requerir lo mejor del derecho para su caso no van a aceptar cargos. El principio de oportunidad no tiene sentido porque si no les van a rebajar no van a querer aceptar los cargos.</p> <p>El clamor que presenta la reforma ayuda a los jueces y fiscales a sacar adelante los procesos, con las primeras indagaciones de la Fiscalía los sujetos procesales pueden admitir los cargos. Al admitir los cargos, se puede conceder las rebajas limitando las restricciones para libertad. Es angustiante que se prescriba constantemente viendo la ocurrencia de los comportamientos delictivos.</p> <p>Casos evidentes en los que se tiene la prueba desde el principio se debe aplicar el principio de oportunidad para que se acepten cargos y se pueda conceder una rebaja. En casos más severos de comportamiento social, como secuestro,</p> </li> </ul>	<p>extorsiones y los delitos contra menores se pueden acoger esquemas diferentes, imponer que el juez pasará la pena en el mínimo previsto de la Ley.</p> <p>Por otro lado, el tema de la justicia restaurativa se ha encasillado en la conciliación y la mediación. Eso no es, es el fundamento para todo mundo porque permite participar a las personas en las decisiones que los afectan.</p> <p>Se deben revisar los temas de prescripción. Un proceso penal ordinario con los delitos más graves se están beneficiando de las restricciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li> <p><b>Transparencia Por Colombia:</b> la intervención se realizará abordando 3 puntos esenciales: 1. El índice de percepción de la corrupción de transparencia internacional durante los últimos años ha mostrado una ligera mejora en materia de lucha contra la corrupción, sin embargo los resultados son insatisfactorios los hechos evidencian lo contrario. Por ello, se debe avanzar en la lucha contra la corrupción de manera sistémica, acá es donde entra la reforma a la justicia para poner en el centro de discusión a la sociedad en conjunto como víctimas del fenómeno. Es necesario que la reforma incluya medidas para aquellos que incurran en actos de corrupción reciban las sanciones ejemplares y que la recuperación de activos permita la debida reparación a las víctimas. La ponencia debe incluir elementos que resuelvan los obstáculos que hoy se presentan para combatir la corrupción. 2. En cuanto a la celeridad del proceso y las garantías de reparación de las víctimas no se evidencia un gran impacto respecto de la sanción de delitos ya asociados a la corrupción. Tampoco hay medidas de reparación integral en favor de las comunidades y la sociedad en su conjunto. Los artículos 1 y 2 no contemplan la reparación como una forma de terminación anticipada para los delitos contra la administración pública que son los más relacionados con corrupción. Solo se limita a 7 delitos específicos contemplados en el código penal, deja de lado los referenciados en la Ley 2195 en el parágrafo 1 del artículo 59. Asimismo, para ellos es fundamental que la reparación integral trascienda al factor indemnizatorio. Es fundamental que en hechos de corrupción haya escenarios de no repetición que involucren a la ciudadanía y a organizaciones de la sociedad civil en estos asuntos. 3. Hacén mención al artículo 11 del proyecto que es relacionado con el principio de oportunidad en donde se prioriza la reparación a las víctimas como un requisito para extinguir la acción penal, aspecto importante en los delitos de corrupción. El artículo 11 en el numeral 1 establece que el principio de oportunidad se concederá cuando se apliquen los mecanismos de justicia restaurativa reconocidos en el presente código y los estándares internacionales. Lo anterior, genera dudas porque el código penal no menciona cuáles de esos mecanismos o en qué manera se van a implementar en casos de corrupción.</p> </li> </ul>

<p>Sin una reparación integral y mecanismos que prevengan los hechos de corrupción el principio de oportunidad perdería eficacia. El principio de oportunidad en los hechos de corrupción es un mecanismo fundamental para abordar los casos de gran corrupción y desarticular grandes empresas criminales que afectan los derechos de la ciudadanía.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li> <b>José Fredy Restrepo Fiscal ante el Tribunal del Valle del Cauca:</b>                      Apoya el proyecto porque recoge la justicia restaurativa y otros mecanismos que concilian de manera equitativa los intereses del procesado como sujeto pasivo del estado y la víctima como sujeto pasivo del delito. Acoge el planteamiento donde dice que es posible mejorar la redacción de la colaboración eficaz y le planteó una propuesta adicional y es que en la colaboración eficaz sobre la posibilidad de que se garantice con ese testimonio un castigo efectivo a los responsables de las estructuras criminales y en particular a los cabecillas. En cuanto al tema de la reparación integral, es un claro reflejo de la visión de política que surge de un Estado constitucional.                 </li> </ul> <p>Por otro lado, cuando se plantea la implementación del sistema acusatorio en Colombia se copian modelos del sistema anglosajón y europeo y se dejan elementos que son complicados en la práctica cuando el 10% de los casos terminan en soluciones alternativas. Por otro lado el 10% van a juicio, donde hay una fiscalía con falta de personal, Colombia tiene 11 jueces por cada 100 mil habitantes, muy por debajo de lo establecido en la OCDE. Hay fiscales amenazados por falta de garantías reales y con una carga laboral muy alta.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li> <b>Francisco Bernate:</b> En la actualidad hay procesos donde las víctimas no reclaman venganza, lo que quieren es que haya justicia pronta y cumplida. Los litigantes quieren que se resuelva pronto, para ejercer su labor. En ese contexto el sistema de justicia va a funcionar en la manera que haya preacuerdos, negociaciones, allanamientos y demás. Lo que se busca es que de cada 100 casos, 90 se resuelvan por esta vía. Los procesos en los que los menores son víctimas, el primer llamado a cuidarlo es su representante judicial.                 </li> </ul> <p>Consideran que a las víctimas les asisten los derechos fundamentales a la verdad, justicia y reparación. Cuando vemos que un proceso judicial por delitos contra niños, niñas y adolescentes toma 10 años, ninguna de las 3 se cumple. La menor de edad cuya muerte lamenta el país, su presunto victimario estaba libre por vencimiento de términos.</p> <p>En el evento en que logremos una sanción reducida algo habrá que darle a cambio. Habrá justicia pronta y cumplida. No se trata de maximizar las penas, de juzgar, de legislar con los ojos rojos de la indignación y el dolor que nos causa. Queremos una justicia eficaz, una justicia pronta y cumplida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li> <b>Cristina Gómez Delegada de la Defensoría del Pueblo:</b> Identifican riesgos que se pueden abordar en el articulado y en la exposición de motivos: i) es importante retomar la aplicación de la debida diligencia para prevenir, investigar, castigar y ofrecer reparación en todos los delitos cometidos en contra de las mujeres, ya sean perpetrados por agentes estatales o no; ii) se debe garantizar que la prescripción del delito garantice los intereses de las víctimas. Además se tomen medidas para que se establezcan dependencias específicas y especializadas en cuestión de enfoques de género y atención a las víctimas. Se deben tomar medidas apropiadas para tomar un entorno de apoyo a las mujeres a reclamar sus derechos y a poner denuncias para que su vida sea protegida. Es necesario que el PL en el marco de la justicia premial o de los mecanismos anticipados de terminación, preacuerdo o negociaciones armonizarse con el artículo 7 de la convención belem do para, establecer mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que las mujeres objeto de violencia tengan un acceso efectivo a la reparación, daño y otros medios de compensación justos y eficaces.                 </li> </ul> <p>Actualmente hay un aumento en el número de sentencias absolutorias y en el número de procesados que recobran su libertad en atención al vencimiento de términos y esto no está garantizando el acceso a la justicia de las mujeres, niños, niñas y personas del sector LGTBI. De allí, consideran que es fundamental incorporar los derechos de las víctimas en el proceso penal que ha establecido la Corte en sus diferentes sentencias, abarcando el derecho a la verdad, justicia y reparación en 3 mandatos particulares: la participación de las víctimas no se limita a actuaciones específicas sino que están facultadas para intervenir de manera autónoma durante toda la actuación; el sistema de acusación al momento que se encuentra regido por los principios de igualdad de las partes y contradicción concede una especial protección a las víctimas. promueve el restablecimiento de sus derechos u la reparación integral.</p> <p>La reforma que se propone amplía la facultad de la Fiscalía en la aplicación de los mecanismos de terminación anticipada conforme a la práctica del sistema penal implementado desde 2004 ha demostrado respecto a las atenciones que se han hecho a las víctimas. Sin embargo, se deben reforzar los mecanismos que obliguen a los funcionarios judiciales a tener en cuenta las necesidades de las víctimas. Es fundamental que el PL recoja de manera específica desde la exposición de motivos hasta el articulado de los derechos de las mujeres y el enfoque de género. Es necesario, hacer un análisis del articulado desde la perspectiva de reparación integral y en particular en lo que se evidencia en el artículo 7 del PL.</p>
<p>Asimismo, es importante analizar como en el artículo 7 como posturas de la Corte Suprema de Justicia nos pueden permitir hacer un ajuste al articulado que permita mitigar la percepción del artículo 7 donde las niñas, niños y adolescentes no tengan acceso a la justicia. Proponen que la postura de la Corte Suprema de Justicia del control judicial de los preacuerdos, podría generar mayor profundidad para que por parte del juez se pueda hacer una verificación de la ecuación típica y la proporcionalidad de la sanción. Esta postura permite que los jueces revisen completamente los preacuerdos en los casos de delitos sexuales contra menores de edad.</p> <p>Por último, plantea que desde el enfoque de derechos de las mujeres y el enfoque de género el artículo 7 permite avanzar en el derecho a la verdad que tienen las víctimas en la medida en que las mujeres van a llegar a conocer la verdad y se van a reconocer la culpabilidad para tener una justicia efectiva. El numeral 1 del artículo 7, cuando haya mérito para proferir una medida de aseguramiento siempre será detención el establecimiento de reclusión por lo que el procesado estará alejado de la víctima en aquellos casos donde haya mérito para hacerlo sin que sea válida otra medida alternativa.</p> <p>En cuanto al artículo 2, en materia de principio de oportunidad creen que es importante que el abordaje de estos casos reconozca los estereotipos de género que aún están en la sociedad y que hacen parte del sistema de justicia y que esto podría implicar una indebida imputación, una invisibilización de las violencias basadas en género y que pueda ser una revictimización en la que se puedan enfrentar las mujeres en el acceso a la justicia.</p> <p>Recomendaciones: el PL debe incorporar los derechos de las víctimas de manera específica, los derechos de las mujeres y el enfoque de género; que se pueda adoptar un control judicial material en los delitos sexuales contra menores, permitiendo que los jueces puedan entrar a la ecuación típica de la proporcionalidad de la pena; se deben tener directrices claras para la aplicación de la reforma que aseguren que los jueces comprendan los principios que deben guiar aplicación de la ley; se debe implementar un monitoreo riguroso a la aplicación de la reforma; se debe capacitar a todas las personas que hacen parte del sistema de justicia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li> <b>Gerson Chaverra Presidente de la Corte Suprema de Justicia.</b>                      La realidad que muestra en el país frente a los delitos en contra de los niños, niñas y adolescentes llena de tristeza a los administradores de justicia. Sin duda el drama es fuerte y las causas son múltiples y se enfrentan desde los procesos penales. El tema radica es que frente a un tema tan amplio la respuesta del sistema de justicia se ha quedado corta, este tipo de comportamientos cuando llegan a la corte suprema de justicia han pasado más de 10 años después de que se cometió el delito.                 </li> </ul> <p>Dicha demora, genera una respuesta que no le representa nada a la víctima porque muchas veces llega la respuesta punitiva cuando ya ha tratado de</p>	<p>superar el abuso cometido. Asimismo, al conglomerado social en el entendido que la pena debe cumplir un fin general tampoco representa nada porque ya no se acuerdan de delito. Una condena después de 12 años genera una sensación de injusticia. En muchos casos por la gran congestión judicial cuando los procesos llegan al órgano de cierre terminan con prescripción o en absolución.</p> <p>Cuando el juicio se adelanta a los 7 años después de haber ocurrido el hecho pueden pasar múltiples factores que implican que las víctimas ya no acuden a declarar o llegan a la audiencia y se retractan. Cuando se trata de delitos contra menores y son cometidos a corta edad, cuando pasa tanto tiempo ya no se acuerdan del hecho.</p> <p>Por otro lado, por la gran congestión judicial las personas que incurrir en este tipo de delitos se les priva de la libertad y a los 6 meses o el año quedan en libertad porque las audiencias no pueden ser realizadas con la celeridad que corresponde.</p> <p>El cuerpo del PL es que se ha evidenciado que existe un problema práctico en el sistema procesal y penal. No es un sistema efectivo porque no se potencializan los mecanismos efectivos de terminación anticipada del proceso: los allanamientos y los preacuerdos. Colombia no tiene la capacidad de llevar toda la incidencia a través de un trámite ordinario en los procesos penales. En el caso colombiano está disparada la demanda de justicia en materia penal.</p> <p>La formulación de denuncia ha crecido exponencialmente y no hay un sistema técnico con personal capacitado para llevar toda la incidencia criminal a los procesos ordinarios. Por ello, la reforma al acto legislativo de 2002 busca que el sistema sea eficiente con una respuesta rápida, pronta y oportuna mediante una sentencia que no supere los 7 años. Lo anterior, se logra cuando se robustece los mecanismos de justicia premial, allanamientos y preacuerdos.</p> <p>La realidad nos muestra que hay que levantar las limitaciones para que el Sistema de Justicia Penal realmente adquiera los niveles de eficiencia necesarios y se cumpla el cometido constitucional, en el sentido en que las víctimas y los procesados tengan derecho a una justicia pronta y cumplida. En virtud de lo anterior, el PL potencializa los mecanismos de justicia premial bajo unas advertencias que son muy importantes tener en consideración. Trata de buscar un balance entre la eficiencia del sistema y la proporcionalidad de la pena frente a delitos que por su gravedad merecen tener penas que sean sancionadas. Plantean que frente a los delitos cometidos en contra de niños, niñas y adolescentes, puedan allanarse y preacordar con una medida del 25%, para cumplir con dos cometidos: incentivar los mecanismos de terminación anticipada de los procesos y se logra que frente a ese tipo de delitos se obtengan en 3 meses o menos una sentencia rápida que cumpla los cometidos de la pena.</p> <p>Si se logra mediante un proceso penal abreviado las aplicaciones efectivas de una pena con digna a la gravedad del delito el efecto será positivo para la víctima</p>

<p>y la sociedad. Se logra un efecto de la prevención especial al sacar al delincuente que afectó la dignidad y la libertad de un menor de edad del entorno social. En ese sentido, con una sentencia rápida se ve la efectividad de la justicia como un mensaje disuasivo en forma de prevenir el delito. Asimismo, la víctima va encontrar la respuesta a la verdad, justicia y reparación, ya que al emitir la sentencia en un plazo de seis meses o un año se puede adelantar el incidente de reparación donde se conozca la verdad y los efectos en materia de justicia social.</p> <p>En el tema de proporcionalidad se hizo la cuenta de que una rebaja del 25% genera una sanción continua del delito. Hay que tener en cuenta que el PL dice que es el máximo del 25%. El juez también está en la facultad de dar menos del 25% a partir del aporte que se haga de verdad. La rebaja es mínima proporcional e incentiva que este tipo de procesos puedan terminar rápido.</p> <p>El PL es una respuesta a los problemas de congestión, impunidad e ineficacia del sistema de justicia para poder adelantar la vía de los procedimientos ordinarios del universo judicial. A los jueces en el marco de un delito le corresponde realizar entre 7 u 8 audiencias, los despachos judiciales tienen entre 800 procesos y la fiscalía tiene 1000 denuncias para adelantar por todos los delitos que tiene que tener a su conocimiento. Las respuestas judiciales se solucionan con mecanismos que garanticen que los procesos terminen prontamente.</p> <p>El proyecto no levanta la prohibición de sustitutos penales para este tipo de delitos, mantienen las prohibiciones de no conceder condena de ejecución condicional, prisión domiciliaria, permiso administrativo de 72 horas a las personas que comentan los delitos contra niños, niñas y adolescentes. Se mantiene la prohibición en delitos de terrorismo, conexos del terrorismo, financiación del terrorismo, secuestro extorsivo y extorsión.</p> <p>El tema de la indemnización integral, la justicia penal está colapsada de unos delitos que quedan focalizados en el punto de la afectación del bien jurídico sólo en aspectos de contenido patrimonial. El proyecto quiere que la figura de la indemnización integral quede como mecanismo de extensión de la acción penal para todos los delitos en contra del patrimonio económico, excepto el hurto calificado con violencia sobre las personas y la extorsión porque se involucra la vida y la integridad personal.</p> <p>Finalmente, se trae la propuesta de que la segunda instancia haga una sala de dedicación del propio tribunal, con el fin de preservar la garantía de la doble instancia y se evita que pase a la sala de casación penal en el ejercicio de la función de control de garantías para controlar muchas actuaciones de la Fiscalía cuando se involucren derechos fundamentales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Luz Adriana Camargo, Fiscal General de la Nación:</b></li> </ul>	<p>El proyecto ha tenido una fuerte integración del sistema de justicia porque hay consenso entre la fiscalía, la judicatura y organizaciones que representan a la judicatura y a los defensores, academia y demás. El proyecto tiene un malestar en la sociedad debido al tema que corresponde a la rebaja de penas que van a beneficiar a los delincuentes más repudiables de la sociedad. El sistema de justicia no ha cumplido con la rapidez y la eficiencia.</p> <p>La Ley 906 de 2004 se ha aplicado gradualmente. A Colombia le ha costado entender lo que nadie pierde cuando hay una negociación, cuando hay una sentencia pre acordada y una rebaja de pena. Si las rebajas son proporcionales a la gravedad de la conducta son proporcionales.</p> <p>Las posibilidades que trae el proyecto para hacer preacuerdos, para allanarse a cargos y para hacer negociaciones en delitos que hoy en día tienen prohibición no son una obligación, son una alternativa no en todos los casos se pueden hacer preacuerdos, no todos los procesados de una red criminal impulsan preacuerdos, eso se hace estratégicamente, pensando en que le sirve a las víctimas y a la sociedad.</p> <p>Actualmente, hay una gran congestión judicial con cifras de impunidad muy altas, donde a juicio llega solo el 5 % de la delincuencia real que tenemos en el país. Ese 5 % tiene colapsados a los jueces. Colombia necesita repensarse el sistema de justicia que tenemos y cómo equilibramos el problema de eficiencia con el problema de justicia retributivo. La pena es retribución y resocialización, la pena es reparación y un intento por reconstruir el tejido social.</p> <p>En cuanto al principio de oportunidad, se propone reagrupar las 18 causales. <b>Numeral 1</b> justicia restaurativa: se enfoca en la reparación efectiva del daño causado con el delito, la causal busca acciones de reparación a favor de las víctimas a través de métodos alternativos de resolución de conflictos que solucionen el problema. La causal aplica para los delitos querrelables. <b>Numeral 2</b>. causales con la intervención mínima del derecho penal, se agrupan las causales 6, 9, 10, 11 y 13, del original 324, bajo el concepto de intervención mínima del derecho penal que responde a la necesidad de que se apliquen de forma mesurada. Por ejemplo, esta causal puede aplicarse en los delitos de bagatela. <b>Numeral 3</b>, causales que tienen que ver con el escaso valor de la intervención del derecho penal, se incluyen la 12 y la 14 vigentes que responden a necesidad de evitar que la acción penal se convierta en un mecanismo ineficaz y costoso que no genera beneficios a la sociedad y a las víctimas. <b>Numeral 4</b>, se recogen las causales 4 y 5, es la esencia de los mecanismos premiales, se hablan de los procesos de colaboración con la justicia, esas negociaciones que se adelantan con los procesados que han cometido un delito y que van a dar información para que deje de cometerse un delito, testigos en juicio, entre otras. Se introduce la modificación en la forma de operar en la que el delator va ser testigo, ante una prueba anticipada. <b>Numeral 5</b>, se agrupan las razones de interés supremo nacional, numeral 8 se deja la causal como esta en ese numeral. <b>Numeral 7</b>, que se interrumpa el ejercicio de la acción penal mientras se hace la negociación, está causal está ligada con la reforma que proponen es</p>
<p>y es suspender la prescripción de la acción penal en tanto se adelantan las negociaciones propias del principio de oportunidad.</p> <p>Finalmente, el PL está diseñado para solucionar el problema de la ineficacia del sistema penal. No es un proyecto que reforma la justicia, es una reforma puntual que permite una discusión focalizada frente a temas de interés nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Magistrado Diego Corredor Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia</b></li> </ul> <p>Por consenso se generaron unas materias para que haya una pronta y cumplida justicia en el campo penal. Las reformas que se han realizado al sistema de justicia reformaron la naturaleza del sistema acusatorio. Lo que hoy se presenta es el fruto de un trabajo consensuado de la Corte Suprema, la Fiscalía General y el respaldo de: abogados litigantes, procuradores oficiales y la academia. Es un ejemplo del consenso a problemas de índole nacional y al mayor problema, la celeridad en el sistema de justicia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Magistrado Fernando Bolaños de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia</b></li> </ul> <p>El problema de la sociedad es que Colombia adoptó un sistema penal acusatorio de tendencia anglosajona, especialmente el americano donde la mayoría de procesos judiciales no van a juicio. Cuando se cambió la naturaleza del sistema con leyes que iban prohibiendo beneficios o disminuyendo la posibilidad de hacer negociaciones.</p> <p>Este proyecto viene por una necesidad de la Fiscalía, el Ministerio de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la academia, corporaciones y colegios de jueces, no es cierto que la iniciativa recorte la posibilidad punitiva del estado, no se están rebajando las penas y menos para los delitos sexuales en contra de menores. El problema actual es la celeridad de los procesos, si no hay sentencias prontas la víctima no puede comenzar su proceso de reparación. Las víctimas son las que se llevan la peor parte. La víctima necesita que se defina su caso a través de una sentencia condenatoria.</p> <p><b>III. CONCEPTOS</b></p> <p><b>Concepto del Consejo Superior de Política Criminal</b></p> <p>El 26 de agosto de 2024, atendiendo a sus competencias legales y reglamentarias, el Consejo Superior de Política Criminal (en adelante "el CSPC" o "el Consejo") emitió el Concepto No. 16.2024, en sentido favorable, frente al Proyecto de Ley (entonces versión borrador) presentado por la Fiscalía General de la Nación, la Corte Suprema</p>	<p>de Justicia y el Ministerio de Justicia y del Derecho "por medio del cual se modifican las leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 del 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz." El pronunciamiento del CSPC dividió el análisis del Proyecto en bloques temáticos, así: (i) Objeto del Proyecto; (ii) Reparación Integral; (iii) Justicia Premial; (iv) Prueba Anticipada; y (v) De la Función de Control de Garantías.</p> <p>En términos generales, el Concepto del CSPC es favorable a la integridad de la iniciativa, e indicó, respecto de su objeto (i), que "es adecuado y debe ser promovido en el marco de una política criminal racional, proporcional y necesaria". Al respecto, resaltó la importancia de esta iniciativa si se toman en consideración sucesivas reformas normativas que han atenuado el potencial que tenía el Sistema Penal Oral Acusatorio para la descongestión de la justicia penal y la agilidad en las decisiones en beneficio de los intereses de las víctimas. Por ello, señaló que "en buena hora llega una reforma que a través de diversas modificaciones legales restaura el equilibrio y fines del sistema acusatorio, y además, estimula en debida forma la emisión temprana y oportuna de decisiones judiciales, a través de los mecanismos de terminación anticipada".</p> <p>En su concepto, el Consejo resalta también el hecho de que esta iniciativa fuera construida de manera concertada entre la Fiscalía General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el acompañamiento de la Comisión de Reforma a la Justicia, esta última conformada por académicos, representantes de funcionarios de la justicia, representantes de centros de pensamiento, entre otros, por lo cual es un proyecto que cuenta con una amplia participación y consenso.</p> <p>Respecto de la incorporación de la Reparación Integral (ii), el Consejo señaló que las normas propuestas resultan convenientes a la luz de la política criminal del Estado, pues buscan garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, de una forma ágil y eficaz, sin que para ello se requiera un extenso y dispendioso proceso. Adicionalmente, las conductas respecto de las cuales procede este mecanismo de extinción del proceso penal están claramente delimitados, y se trata de delitos en los que el bien jurídico y objeto de protección no excede la órbita personal de la víctima. Esta medida, además, puede aportar en la descongestión y eficiencia del sistema, respetando los derechos de las víctimas.</p> <p>En materia de justicia premial (iii), se indica que, pese a que este es un aspecto central de un modelo con tendencia acusatoria, como el adoptado mediante el Acto Legislativo 03 de 2002, y desarrollado por la Ley 906 de 2004, diversas reformas han restringido su aplicación, generando congestión judicial e impidiendo una respuesta oportuna a las víctimas de delitos. En el año 2008, el 77% de los casos se resolvían con sentencia condenatoria por aceptación de cargos, mientras que para 2023 este número fue de apenas 20%. El Consejo encontró que las disposiciones contenidas en los artículos que se refieren a este asunto aportan positivamente en el sentido de fortalecer el</p>

enfoque premial en la justicia colombiana, y en ese sentido son adecuados a la Política Criminal del Estado en la materia.

Si bien podría argumentarse que el cumplimiento pleno de las sanciones penales cuando se llegue a condena es un desincentivo para el delito, el Consejo considera que es la aplicación efectiva de la ley a todos los casos, con un sistema ágil y eficiente, la medida que mejor puede lograr ese cometido. En aquellos casos en que se prohíbe la aplicación de beneficios punitivos la tasa de absoluciones ha tendido a incrementar, pasando de 2 absoluciones en cada 10 casos de flagrancia en 2008 a 6 de cada 10 en 2019.

Sobre el asunto del testimonio del procesado que se pueda beneficiar del principio de oportunidad como prueba anticipada en aquellos casos en que este colabore con la justicia eficazmente y sirva de testigo contra determinadores, coautores o partícipes del delito (iv), el Consejo encontró que esta resulta razonable, en tanto que de esa forma se garantiza que el potencial beneficiario de este mecanismo cumpla efectiva y oportunamente con su deber de aportar información para la prevención de la continuidad del delito, además de que este es un mecanismo idóneo para asegurar la prueba recaudada por el ente investigador.

Finalmente, respecto de la propuesta relacionada con la regulación de la doble instancia en sede de control de garantías en aquellos casos que conoce la Corte Suprema de Justicia (v), esta reforma se encuentra adecuada en tanto actualmente existe un vacío normativo en este aspecto, de manera que no se garantiza plenamente el derecho a la doble instancia en esos casos. Además, el Consejo menciona que, como la función de control de garantías en los procesos a cargo de la Corte Suprema de Justicia es ejercida por magistrados del Tribunal Superior de Bogotá, esta no podría ejercerla su superior jerárquico, la propia Corte, por lo cual la solución propuesta en el proyecto, esto es, que en esos casos conozca otro magistrado del mismo Tribunal, es acertada.

En resumen, el Consejo Superior de Política Criminal dio concepto favorable a esta iniciativa, por considerar que las propuestas de reforma normativa allí contenidas son coherentes con la Política Criminal del Estado y pueden aportar, efectivamente, a resolver problemas relacionados con la congestión judicial y, en consecuencia, la garantía de una justicia ágil y eficaz para las víctimas.

**Concepto de impacto fiscal – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

Mediante comunicación con Radicado 2-2024-049445, del 17 de septiembre de 2024, el Dr. Diego Alejandro Guevara Castañeda, Viceministro General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dio respuesta a la solicitud del Ministerio de Justicia y del Derecho de concepto del borrador de Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifican las leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y 1121 de 2006, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz."

En ese documento, la Cartera de Hacienda señala, en el marco de las competencias asignadas por la Ley 819 de 20023, que "la implementación de la propuesta normativa no generaría impacto fiscal, toda vez que no propone la creación de nuevos cargos o despachos judiciales, de manera que no requeriría la asignación de recursos adicionales a los ya destinados a los sectores involucrados".

**IV. IMPACTO FISCAL**

Como quiera que las modificaciones propuestas no implican erogación alguna del erario, no comportan, en consecuencia, ningún impacto fiscal toda vez que, a pesar de que su propósito es agilizar el sistema procesal acusatorio en búsqueda de reducir la congestión judicial, no se incluye la creación de despachos judiciales, ni de cargos nuevos en los diferentes sectores de la administración de justicia. Su implementación no demanda costo fiscal de naturaleza alguna, ni una fuente de ingreso adicional.

**V. CONFLICTO DE INTERESES**

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir "(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286"; el presente proyecto de ley no presenta conflicto de intereses dado que no establece disposiciones que generen beneficios particulares, actuales y directos para los congresistas o las personas relacionadas con estos en los grados determinados por la ley.

Esto no exime al congresista que así lo considere de declarar los conflictos de intereses en los que considere que pueda estar inmerso.

**VI. PROPOSICIÓN:**

Por las consideraciones presentadas, rendimos informe de ponencia positiva para segundo debate y solicitamos a la Plenaria del Senado DAR SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Ley No. 281 de 2024 "Por medio de la cual se modifican las leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y 1121 de 2006, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de

justicia penal pronta y eficaz.", en el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado.

Cordialmente,

 Honorable Senador Ariel Ávila Martínez – Coordinador	 Honorable Senador Carlos Fernando Motoa Solarte
 Honorable Senadora Paloma Valencia Laserna	 Honorable Senador Fabio Amin Saleme
 Honorable Senadora Aida Quilcué Vivas	 Honorable Senador Julián Gallo Cubillos
 Honorable Senadora María José Pizarro Rodríguez	 Honorable Senador Julio Elias Chagui Florez

**25 DE NOVIEMBRE DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION.** En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional [ponencias.comisionprimera@senado.gov.co](mailto:ponencias.comisionprimera@senado.gov.co).

**YURY LINETH SIERRA TORRES**  
 Secretaria General Comisión Primera  
 H. Senado de la República

**25 DE NOVIEMBRE DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION.** Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,

**S. ARIEL AVILA MARTÍNEZ**

Secretaria General,

**YURY LINETH SIERRA TORRES**

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY N° 281 DE 2024 SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 599 DE 2000, 906 DE 2004 Y 1121 DE 2006, EN RELACIÓN CON LA FIGURA DE LA REPARACIÓN INTEGRAL, LA CONCESIÓN DE BENEFICIOS POR ALLANAMIENTOS Y PREACUERDOS, Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD, ENTRE OTRAS REFORMAS ORIENTADAS A GARANTIZAR UNA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PENAL PRONTA Y EFICAZ”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1°. OBJETO.** La presente Ley tiene por objeto restaurar el equilibrio y los fines del sistema acusatorio, promoviendo la emisión temprana y oportuna de decisiones judiciales a través de mecanismos de terminación anticipada que respeten los derechos de las víctimas a la reparación integral y el acceso a una justicia de calidad, en consonancia con el debido proceso.

**ARTÍCULO 2°.** Modificar el artículo 77 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

*“ARTÍCULO 77. EXTINCIÓN. La acción penal se extingue por muerte del imputado o acusado, prescripción, aplicación del principio de oportunidad, amnistía, oblación, reparación integral, caducidad de la querrela, desistimiento y en los demás casos contemplados en la ley”.*

*“PARÁGRAFO 6°. Cuando la Fiscalía General de la Nación suspenda, interrumpa o renuncie a la persecución penal con fundamento en las causales 4ª y 5ª del artículo 324 de la Ley 906 de 2004, deberá practicar como prueba anticipada el testimonio del imputado o acusado que resulte beneficiado con la aplicación del principio de oportunidad para preservar la integridad del medio probatorio y asegurar su uso en las actuaciones iniciadas con ocasión de la información suministrada y en todas aquellas en que preste utilidad. En todo caso, la diligencia deberá llevarse a cabo según lo previsto en los numerales 1º y 4º de este artículo, en presencia del defensor y el Delegado del Ministerio Público. En ningún caso estas declaraciones podrán ser usadas en su contra”.*

**ARTÍCULO 5º.** Modificar el artículo 331 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará del siguiente tenor:

*“ARTÍCULO 331. PRECLUSIÓN. En cualquier momento el fiscal solicitará al juez de conocimiento la preclusión una vez sobrevenga alguna de las causales previstas en el siguiente artículo”.*

**ARTÍCULO 6º.** Modificar el numeral 1º y el Parágrafo del artículo 332 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 332. CAUSALES.** El fiscal solicitará la preclusión en los siguientes casos:

*“1. Imposibilidad de iniciar o continuar el ejercicio de la acción penal debido, entre otras razones, a la configuración de cualquiera de las causales que la extinguen.*

(...)

**PARÁGRAFO.** Durante el juzgamiento, de sobrevenir las causales 1 y 3, el Ministerio Público, el procesado o su defensor, también podrían solicitar al juez de conocimiento la preclusión”

**ARTÍCULO 7º.** Adicionar un inciso tercero al artículo 86 de la Ley 599 de 2000, del siguiente tenor:

**ARTÍCULO 86. INTERRUPCIÓN Y SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO PRESCRIPTIVO DE LA ACCIÓN.**

(...)

**ARTÍCULO 3°.** Adicionar al Libro I, Título II, Capítulo I, de la Ley 906 de 2004, un artículo del siguiente tenor:

*“ARTÍCULO 78A. REPARACIÓN INTEGRAL. En los delitos que admiten desistimiento, en los de homicidio culposo y lesiones personales culposas cuando no concorra alguna de las circunstancias de agravación punitiva consagradas en los artículos 110 y 121 del Código Penal, en los de lesiones personales dolosas con secuelas transitorias, en los delitos contra los derechos de autor y en los procesos por los delitos contra el patrimonio económico, excepto el hurto calificado por la violencia contra las personas y extorsión, la acción penal se extinguirá para todos los imputados o acusados cuando cualquiera indemnice integralmente el daño causado.*

*En los mismos eventos, cuando, no exista víctima conocida o individualizada, podrá extinguirse la acción penal, siempre que se garantice la reparación integral a través de caución o cualquier medio idóneo, según lo establezca el fiscal.*

*Esta causal es aplicable, igualmente, en los eventos de concurso de conductas punibles siempre y cuando de forma individual se cumpla, en relación con cada una de aquellas, las previsiones del inciso anterior.*

*La reparación integral se efectuará con base en el avalúo que de los perjuicios haga un perito, o menos que exista acuerdo sobre el mismo, o el perjudicado manifieste expresamente haber sido indemnizado. En estos casos, la víctima o su representante podrá objetar el peritaje realizado.*

*La extinción de la acción a que se refiere el presente artículo no podrá proferirse en otro proceso respecto de las personas en cuyo favor se haya proferido decisión por igual motivo, dentro de los cinco (5) años anteriores. Para tales efectos, la Fiscalía General de la Nación llevará un registro de las decisiones que se hayan proferido por aplicación de este artículo.”*

**ARTÍCULO 4º.** Adicionar un parágrafo sexto al artículo 284 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 284. PRUEBA ANTICIPADA.** Durante la investigación y hasta antes de la instalación de la audiencia de juicio oral se podrá practicar anticipadamente cualquier medio de prueba pertinente, con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

(...)

*Con la aplicación del principio de oportunidad, se suspenderá el término de prescripción de la acción penal. Dicha suspensión se contará desde la fecha de la legalización de su aplicación ante el Juez de Control de Garantías.*

**ARTÍCULO 8°.** Modificar el inciso primero del artículo 323 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

*“ARTÍCULO 323. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD. La Fiscalía General de la Nación, en la indagación, en la investigación o en el juicio hasta antes de la audiencia de juzgamiento, podrá suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal, en los casos que establece este código para la aplicación del principio de oportunidad.*

*El plazo para que el procesado cumpla los compromisos adquiridos mediante principio de oportunidad será máximo de seis (6) meses, prorrogable por una única vez.*

**ARTÍCULO 9°.** Modificar el numeral quinto (5) y derogar el parágrafo segundo del artículo 324 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 324. CAUSALES.** El principio de oportunidad se aplicará en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de delitos sancionados con pena privativa de la libertad cuyo máximo señalado en la Ley no exceda de seis (6) años o con pena principal de multa, siempre que se haya reparado integralmente a la víctima conocida o individualizada; si esto último no sucediere, el funcionario competente fijará la caución pertinente a título de garantía de la reparación, una vez oído el concepto del Ministerio Público.

*Esta causal es aplicable, igualmente, en los eventos de concurso de conductas punibles siempre y cuando, de forma individual, se cumpla con los límites y las calidades señaladas en el inciso anterior.*

2. Cuando a causa de la misma conducta punible la persona fuere entregada en extradición a otra potencia.

3. Cuando la persona fuere entregada en extradición a causa de otra conducta punible y la sanción imponible en Colombia carezca de importancia comparada con la impuesta en el extranjero, con efectos de cosa juzgada.

4. Cuando el imputado o acusado, hasta antes de iniciarse la audiencia de juzgamiento, colabore eficazmente para evitar que el delito continúe ejecutándose, o que se realicen otros, o cuando suministre información eficaz para la desarticulación de bandas de delincuencia organizada.

<p>5. Cuando el imputado o acusado, hasta antes de iniciarse la audiencia de juzgamiento, se compromete a servir como testigo de cargo contra los demás procesados, bajo inmunidad total o parcial. En este evento los efectos de la aplicación del principio de oportunidad quedarán en suspenso respecto del procesado testigo hasta cuando cumpla con el compromiso de declarar. Si concluida la audiencia de juzgamiento no lo hubiere hecho, se revocará el beneficio. El suministro de la información referido en el anterior numeral y el compromiso de declarar se entenderán cumplidos a través de la práctica de prueba anticipada ante Juez de control de garantías, en los términos del parágrafo 6° del artículo 284 de la Ley 906 de 2004.</p> <p>6. Cuando el imputado o acusado, hasta antes de iniciarse la audiencia de juzgamiento, haya sufrido, a consecuencia de la conducta culposa, daño físico o moral grave que haga desproporcionada la aplicación de una sanción o implique desconocimiento del principio de humanización de la sanción.</p> <p>7. Cuando proceda la suspensión del procedimiento a prueba en el marco de la justicia restaurativa y como consecuencia de este se cumpla con las condiciones impuestas.</p> <p>8. Cuando la realización del procedimiento implique riesgo o amenaza graves a la seguridad exterior del Estado.</p> <p>9. En los casos de atentados contra bienes jurídicos de la administración pública o de la recta administración de justicia, cuando la afectación al bien jurídico funcional resulte poco significativa y la infracción al deber funcional tenga o haya tenido como respuesta adecuada el reproche institucional y la sanción disciplinaria correspondientes.</p> <p>10. En delitos contra el patrimonio económico, cuando el objeto material se encuentre en tal alto grado de deterioro respecto de su titular, que la genérica protección brindada por la ley haga más costosa su persecución penal y comporte un reducido y aleatorio beneficio.</p> <p>11. Cuando la imputación subjetiva sea culposa y los factores, que la determinan califiquen la conducta como de mermada significación jurídica y social.</p> <p>12. Cuando el juicio de reproche de culpabilidad sea de tan secundaria consideración que haga de la sanción penal una respuesta innecesaria y sin utilidad social.</p> <p>13. Cuando se afecten mínimamente bienes colectivos, siempre y cuando se dé la reparación integral y pueda deducirse que el hecho no volverá a presentarse.</p> <p>14. Cuando la persecución penal de un delito comporte problemas sociales más significativos, siempre y cuando exista y se produzca una solución alternativa adecuada a los intereses de las víctimas. Quedan excluidos en todo caso los jefes, organizaciones, promotores, y financiadores del delito.</p> <p>15. Cuando la conducta se realice excediendo una causal de justificación, si la desproporción significa un menor valor jurídico y social explicable en el ámbito de la culpabilidad.</p> <p>16. Cuando quien haya prestado su nombre para adquirir o poseer bienes derivados de la actividad de un grupo organizado al margen de la ley o del narcotráfico, los entregue al fondo para Reparación de Víctimas siempre que no se trate de jefes, cabecillas, determinadores, organizadores promotores o directores de la respectiva organización.</p>	<p>17. Cuando el autor o participe en los casos de cohecho formulare la respectiva denuncia que da origen a la investigación penal, acompañada de evidencia útil en el juicio, y sirva como testigo de cargo, siempre y cuando repare de manera voluntaria e integral el daño causado. Los efectos de la aplicación del principio de oportunidad serán revocados si la persona beneficiada con el mismo incumple con las obligaciones en la audiencia de juzgamiento. El principio de oportunidad se aplicará al servidor público si denunciare primero el delito en las condiciones anotadas.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> En los casos de tráfico de estupefacientes y otras infracciones previstas en el capítulo segundo del título XIII del Código Penal, terrorismo, financiación de terrorismo, y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, solo se podrá aplicar el principio de oportunidad, cuando se den las causales cuarta o quinta del presente artículo, siempre que no se trate de jefes, cabecillas, determinadores, organizadores promotores o directores de organizaciones delictivas.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2°.</b> &lt;Parágrafo CONDICIONALMENTE exigible&gt; No se podrá aplicar el principio de oportunidad en investigaciones o acusaciones por hechos constitutivos de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio, ni cuando tratándose de conductas dolosas la víctima sea un menor de dieciocho (18) años.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3°.</b> No se aplicará el principio de oportunidad al investigado, acusado o enjuiciado vinculado al proceso penal por haber accedido o permanecido en su cargo, curul o denominación pública con el apoyo o colaboración de grupos al margen de la ley o del narcotráfico.</p> <p><b>ARTÍCULO 10.</b> Modificar el parágrafo 1° del artículo 39 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará del siguiente tenor:</p> <p><b>ARTÍCULO 39. DE LA FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS.</b></p> <p>(...)</p> <p><b>"PARÁGRAFO 1°.</b> En los casos que conozca la Corte Suprema de Justicia, la función de Juez de Control de Garantías será ejercida por un Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá. Los autos proferidos en ejercicio de esta función serán susceptibles del recurso de apelación ante la Sala que le sigue en turno".</p> <p><b>ARTÍCULO 11.</b> Modificar el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006, el cual quedará así:</p>
--	--


**"ARTÍCULO 26. EXCLUSIÓN DE BENEFICIOS Y SUBROGADOS.** Cuando se trate de delitos de terrorismo, financiación de terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, no se concederán subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de la pena, o libertad condicional. Tampoco la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar a ningún otro beneficio o subrogado legal, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre que esta sea eficaz.

**PARÁGRAFO.** En caso de celebración de preacuerdos o negociaciones entre la fiscalía y el imputado o acusado, o de allanamiento a cargos, se podrá conceder hasta la mitad de la rebaja de pena prevista en los artículos 351, 352, 356-5 y 367 del Código de Procedimiento Penal"


**ARTÍCULO 12. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga el parágrafo del artículo 301 de la Ley 906 de 2004, y todas aquellas disposiciones que le sean contrarias

**EN LOS ANTERIORES TÉRMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE LEY N° 281 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 599 DE 2000, 906 DE 2004 Y 1121 DE 2006 EN RELACIÓN CON LA FIGURA DE LA REPARACIÓN INTEGRAL, LA CONCESIÓN BENEFICIOS ALLANAMIENTOS PREACUERDOS, APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD, ENTRE OTRAS REFORMAS ORIENTADAS A GARANTIZAR UNA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PENAL PRONTA Y EFICAZ", COMO CONSTA EN LA SESIÓN DEL DÍA 13 DE NOVIEMBRE DE 2024, ACTA N° 25.**


**PONENTE COORDINADOR:**

  
**ARIEL AVILA MARTÍNEZ**  
 H. Senador de la República

Presidente,

  
**S. ARIEL AVILA MARTINEZ**




Secretaría General,

  
**YURY LINETH SIERRA TORRES**

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se garantiza la gestión comunitaria del agua y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;"></p> <p>Bogotá, D.C., noviembre 2024</p> <p>Doctor <b>DAVID DE JESÚS BETTIN GÓMEZ</b> Secretario General Comisión Quinta del Senado comisionquinta@senado.gov.co Carrera 7 No. 8 - 68 Primer piso - Edificio Nuevo del Congreso Ciudad</p> <p><b>ASUNTO:</b> Comentarios - Proyecto de Ley Nro. 205 de 2024 Senado "Por medio de la cual se garantiza la gestión comunitaria del agua y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Doctor Bettin Gómez.</p> <p>Recibimos el proyecto de ley del asunto, sobre el cual comedidamente nos permitimos pronunciamos en el marco de las competencias asignadas al Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico (VASB) a través del Decreto Ley 3571 de 2011, modificado por los Decretos 1604 de 2020 y 0128 de 2023<sup>1</sup>.</p> <p>Sea lo primero mencionar que el proyecto de ley responde de manera directa a la finalidad social que tiene el Estado Colombiano, la cual se encuentra plasmada a lo largo de la Constitución Política como un Estado Social de Derecho. En especial, el referido proyecto de ley atiende la necesidad de asegurar el acceso a agua y saneamiento básico para todos los habitantes del territorio nacional, asunto de gran trascendencia en cuanto tiende al cierre de las brechas sociales que hoy existen en la población colombiana y combate la desigualdad en los territorios.</p> <p>En ese sentido, se destaca que el proyecto de ley Nro. 205 tiene en consideración lo estipulado en el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", en el cual se establecen algunos de los lineamientos que deberá incluir la política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico para promover y fortalecer las dinámicas organizativas alrededor del agua y el saneamiento básico.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, de manera respetuosa presentamos comentarios al proyecto de ley en los siguientes términos:</p> <p><b>1. Comentarios Generales:</b></p> <p>El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, ha recibido para análisis y concepto, además del proyecto de ley del asunto, las siguientes iniciativas legislativas, las que se considera deben ser coordinadas, articuladas y quizá unificadas, en el entendido que pretenden definir las comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua, su naturaleza, alcance u objeto, así como su fortalecimiento y la necesidad de ser sujetos de vigilancia y control:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto de ley número 149 de 2024 "Por medio de la cual se regula lo referente a las comunidades gestoras del agua, su manejo de aguas residuales y se dictan otras disposiciones".</li> <li>- Proyecto de ley número 185 de 2024 "Por medio del cual se establecen los lineamientos de la política pública de la gestión comunitaria del agua y se dictan otras disposiciones"</li> </ul> <p><sup>1</sup> Numeral 1 del artículo 1 del Decreto 3571 de 2011, modificado por el Decreto 1604 de 2020 y el Decreto 0128 de 2023: "1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación".</p>	<p style="text-align: center;"></p> <p>De manera especial se anota que respecto del proyecto de ley 149 de 2024, se evidencia una gran coincidencia en lo referente a los principios, enfoques, definiciones, gestión del riesgo, mapa de riesgo de abastecimiento y calidad del agua, monitoreo ambiental participativo, patrimonio, fortalecimiento, vigilancia y control.</p> <p>Ante tales premisas, se sugiere trabajar armónicamente las iniciativas legislativas con el objetivo de unificar criterios y conceptos que permitan a futuro la formulación de la política pública que se pretende.</p> <p>De otro lado, sugerimos ampliar el concepto de la gestión comunitaria del agua, de manera que incluya el saneamiento básico, teniendo en cuenta el ciclo del agua y las consecuencias de la disposición inadecuada de los residuos sólidos sobre los cuerpos hídricos. Adicionalmente, se considera pertinente su inclusión, dado que en el país hay gestores comunitarios cuyas acciones involucran el acceso a agua, saneamiento y/o gestión de residuos sólidos.</p> <p>Asimismo, con el objetivo de mantener la congruencia en todo el documento, se considera pertinente unificar el uso de términos como: gestor comunitario, comunidades organizadas, acueductos comunitarios, comunidades gestoras del agua, entre otros, ya que la falta de una única definición, podría generar confusión dentro de los destinatarios de la norma y, en general, aquellos que la apliquen.</p> <p>Para ello, se sugiere hacer uso del término <i>Gestor Comunitario</i>, acorde con lo establecido en el artículo 274 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Este término fue definido por este Ministerio mediante Decreto 1697 de 2023 así: "Son aquellas comunidades organizadas de las que trata el artículo 365 de la Constitución Política, constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro y cuyo objetivo es desarrollar las actividades necesarias para suministrar el agua para el consumo humano y doméstico en área urbana y/o rural y el saneamiento básico".</p> <p>En cuanto a las figuras organizativas, es preciso señalar que, de acuerdo con la anterior definición y los distintos instrumentos contemplados en el ordenamiento jurídico, los <i>Gestores Comunitarios</i> también pueden constituirse como organismos comunales, entidades de gobierno de las comunidades indígenas y negras, afro, raizales y palenqueras, personas jurídicas mixtas sin ánimo de lucro y las formas asociativas de la economía solidaria.</p> <p>Relacionado con lo anterior, es importante especificar que los <i>Gestores Comunitarios</i> pueden desempeñarse como prestadores de servicios públicos o como administradores de sistemas de aprovisionamiento. Aquellos que actúen como prestadores de servicios públicos están sujetos, entre otras, a la vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y a la regulación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), lo cual no le es aplicable a aquellos que ofician como administradores de sistemas de aprovisionamiento, quienes tampoco tendrán a cargo el deber del pago de contribución especial de que habla el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.</p> <p><b>2. Comentarios al articulado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Artículo 1. Objeto. Garantizar los mecanismos de protección del derecho a la gestión comunitaria del agua, aspectos ambientales, sociales y culturales, estableciendo el marco jurídico para un esquema diferencial de aprovisionamiento y saneamiento básico, tanto para soluciones alternativas individuales como colectivas.</li> </ul> <p><b>Parágrafo.</b> La presente ley no aplicará para la distribución del servicio del agua y saneamiento básico de condominios ni clubes sociales ni para estratos 5 y 6"</p>
<p style="text-align: center;"></p> <p>Con el fin de armonizar la propuesta de Ley con otros ordenamientos sectoriales, se proponen los siguientes elementos para que sean revisados:</p> <p>En primer lugar, como fue señalado en las consideraciones iniciales, los Gestores Comunitarios pueden desempeñarse tanto como prestadores de servicios públicos, así como administradores de sistemas de aprovisionamiento.</p> <p>En segundo lugar, los esquemas diferenciales se encuentran en el marco de la prestación de servicios públicos (Acueducto, Alcantarillado y Aseo en términos de la Ley 142 de 1994), y son entendidos como la manera en que se provee el servicio cuando el prestador no puede cumplir con todos los requisitos que le son exigibles, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015 y reglamentado en las secciones 1, 2 y 3 del capítulo 1 del título 7 de la parte 3, libro 2 del Decreto 1077 de 2015, adicionado por el Decreto 1898 de 2016.</p> <p>Por último, en los términos del artículo 279 de la Ley 1955 de 2019 y el numeral 3 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, los sistemas de aprovisionamiento, a pesar de ser medios válidos para asegurar el acceso al agua y el saneamiento básico, no están en el marco de la prestación de servicios públicos y, en consecuencia, no están sujetos a las acciones de vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) ni a la regulación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).</p> <p>Adicionalmente, sugerimos modificar el párrafo del artículo así:</p> <p>"Parágrafo. Las acciones de fomento y beneficios como subsidios, incentivos y demás, no serán aplicables a condominios, ni clubes sociales, ni para estratos 4, 5, y 6 que administren sistemas de acceso a agua y saneamiento básico o la forma de focalización de beneficios que establezca el gobierno".</p> <p>Esta propuesta de modificación se sustenta en lo definido en los artículos 38 y 365 de la Constitución Política en cuanto al derecho de libre asociación, que no puede ser restringido a ninguna persona. Ahora bien, con el fin de focalizar los incentivos, subsidios y acciones de fomento en general, se realiza la respectiva acotación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Artículo 3. Enfoques (...)</li> </ul> <p><b>Enfoque diferencial. Se tendrán en cuenta las particularidades de las comunidades organizadas y de sus integrantes en consideración a su etnia, edad, género y orientación sexual atendiendo a la superación de situaciones de vulnerabilidad de las poblaciones ubicadas en zonas rurales dispersas y periurbanas."</b></p> <p>Se sugiere reemplazar la frase "de las poblaciones ubicadas en zonas rurales dispersas y periurbanas" por "de las poblaciones, independientemente de la zona en la que se encuentren ubicadas". Esto, considerando que la gestión comunitaria puede darse en zonas rurales, de expansión urbana y/o zonas urbanas, en concordancia con lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-741 de 2003<sup>2</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Artículo 4. Definiciones. Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</li> </ul> <p><b>Gestión comunitaria del agua: Conjunto de acciones desarrolladas por comunidades organizadas, de manera autónoma, para facilitar los usos individuales, colectivos y comunitarios, con el fin de promover niveles</b></p> <p><sup>2</sup> Sentencia C-741 de 2003. Primero - Declarar EXEQUIBLE la expresión "en municipios menores, en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas" contenida en el numeral 15.4, del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 en el entendido de que tales organizaciones también podrán competir en otras zonas y áreas siempre que cumplan las condiciones establecidas en la ley.</p>	<p style="text-align: center;"></p> <p><b>de vida dignos a través de la protección del agua y los ecosistemas esenciales para el ciclo hídrico, la prestación comunitaria del servicio de acueducto y/o manejo de aguas residuales y la preservación de valores culturales y sociales de la comunidad a la que pertenece. Sin perjuicio de las obligaciones del Estado.</b></p> <p><b>Comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua y/o manejo de aguas residuales: Formas organizativas, sin ánimo de lucro, integradas por personas naturales unidas por lazos de vecindad, valores sociales y culturales basadas en la colaboración mutua y principios democráticos para la gestión comunitaria del agua y/o manejo de aguas residuales.</b></p> <p><b>Prestación comunitaria del servicio de acueducto y/o manejo de aguas residuales: Es el conjunto de acciones desarrolladas por las comunidades organizadas destinadas a promover el acceso al agua y el saneamiento básico de forma continua, apta, económicamente asequible y culturalmente aceptable de acuerdo a los usos, costumbres y tecnologías socialmente apropiadas que permita proveer agua de calidad."</b></p> <p>A continuación, se realizan sugerencias de ajuste a algunas de las definiciones planteadas en el artículo:</p> <p>"Gestión comunitaria del agua", se propone complementar esta definición así:</p> <p>"Gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico: proceso de carácter social, autogestionado y sin ánimo de lucro a través del cual las comunidades, tanto en áreas urbanas como rurales, se organizan para planificar y ejecutar acciones para suplir de forma colectiva la necesidad de acceso al agua y al saneamiento básico, bajo una concepción del agua como bien común a través del cual se garantiza la vida digna de las comunidades y del cual depende la sostenibilidad ecosistémica, orientadas por principios de solidaridad, participación, cooperación y corresponsabilidad".</p> <p>"Comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua y/o manejo de aguas residuales: (...)", se propone complementar esta definición, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 y el Decreto N 1697 de 2023, así:</p> <p>"Gestores comunitarios del agua y el saneamiento básico: Son aquellas comunidades organizadas de las que trata el artículo 365 de la Constitución Política, constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro y cuyo objetivo es desarrollar las actividades necesarias para suministrar el agua para el consumo humano y doméstico en área urbana y/o rural y el saneamiento básico, unidas por lazos de vecindad, valores sociales y culturales, y basadas en la colaboración mutua y principios democráticos.</p> <p>Los Gestores Comunitarios pueden oficiar como prestadores de servicios públicos o administradores de sistemas de aprovisionamiento".</p> <p>Adicionalmente, en concordancia con lo señalado en las definiciones anteriores, sugerimos eliminar las definiciones de "Prestación comunitaria del servicio de suministro de agua" y de "Prestación comunitaria del manejo de aguas residuales", teniendo en cuenta que la gestión comunitaria no es exclusiva a sistemas de prestación.</p>



Adicionalmente, así como se define en el artículo el concepto "comunidades gestoras del agua o acueductos comunitarios", en el artículo 5 del mismo texto, presenta la naturaleza jurídica que tendrán estas comunidades.

Sobre tales presupuestos, se advierte una posible contradicción, debido a que la definición refiere que las comunidades serán formas asociativas de hecho y de derecho, pero en la naturaleza jurídica presentada en el artículo 5º, impone su constitución bajo entidad sin ánimo de lucro, lo que implica que serán necesariamente "formas asociativas de derecho" y no de hecho, como se plantea en la definición. Para el efecto, se presenta la siguiente tabla comparativa:

Artículo 4. Definiciones	Artículo 5. Formas organizativas
"Comunidades gestoras del agua o acueductos comunitarios:  Comunidades organizativas a través de formas organizativas de hecho y de derecho (...) sin ánimo de lucro y de beneficio comunal, (...)".	"(...) son comunidades organizadas, bajo cualquiera de las figuras asociativas sin ánimo de lucro vigentes o juntas de acción comunal de carácter solidario (...)".

- Aunado a lo anterior y con relación a la naturaleza jurídica definida para las comunidades gestoras del agua, la propuesta refiere que se pueden constituir como:

- Entidades sin ánimo de lucro, o
- Juntas de acción comunal.

Al respecto, se anota que las juntas de acción comunal tienen su propia reglamentación contenida en la Ley 2166 de 2021, "Por la cual se deroga la ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la constitución política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones", por lo que se sugiere precisar si la forma asociativa de las comunidades gestoras se sujetará a la normativa antes señalada o no, y de ser el caso, evaluar las modificaciones que se requieran o en su lugar, definir cómo se constituirían las CGA bajo la forma asociativa.

De tal manera, es importante que la iniciativa legislativa brinde claridad sobre los siguientes interrogantes:

¿Cuál es el objetivo de la reglamentación del régimen diferenciado y especial si la propuesta legislativa autoriza la constitución como entidad sin ánimo de lucro?

En caso de ser una Junta de Acción Comunal, ¿Cómo se realiza el certificado de existencia y representación respecto a la Ley 2166 de 2021?

- "Artículo 5. Formas organizativas. Las comunidades podrán organizarse para la gestión del agua y el saneamiento básico, a través de las figuras comunal, sin ánimo de lucro o de economía solidaria, las cuales deben estar sujetas a lo contemplado y regulado en el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo bajo las siguientes condiciones:

**1. Contener en su objeto de manera expresa y clara la gestión comunitaria del agua.**



**2. Incluir en su razón social la denominación Organización para la Gestión Comunitaria del Agua (O.G.C.A).**

**3. Estar inscrita en el registro de prestadores de acueducto y saneamiento, para lo cual no les serán exigibles requisitos diferentes al certificado de existencia, los estatutos y un certificado de ubicación geográfica de su alcance, expedido por la respectiva autoridad territorial.**

**4. Además de la vigilancia inherente al tipo de organización, estarán sujetas a la vigilancia y control de la superintendencia de servicios públicos, quien adoptará un régimen especial y diferenciado en consideración a su carácter comunitario.**

**Parágrafo. El gobierno nacional tendrá un plazo no mayor a 6 meses para la reglamentación del régimen especial y diferenciado en consideración al carácter comunitario de las Organizaciones para Gestión Comunitaria del Agua (O.G.C.A). Esta reglamentación tendrá en cuenta las consideraciones del espacio consultivo de la Mesa Nacional de Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento."**

Conforme a los comentarios del artículo 4º, se sugiere en este artículo hacer referencia a los "Gestores comunitarios del agua y el saneamiento básico".

Adicionalmente, se recomienda ajustar lo relacionado a las figuras organizativas con el fin de especificar los distintos instrumentos contemplados en el ordenamiento jurídico para este fin, toda vez que dentro de los gestores comunitarios pueden estar los organismos comunales, las entidades de gobierno de las comunidades indígenas y Negras, Afro, Raizales y Palenqueras (NARP), las personas jurídicas mixtas sin ánimo de lucro y las formas asociativas de la economía solidaria.

Asimismo, se recomienda suprimir la mención específica al artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, en la medida en que esa norma no contiene condiciones organizativas de los gestores comunitarios, sino lineamientos de fomento y medidas diferenciales para su funcionamiento.

Sumado a esto, se sugieren los siguientes ajustes en los numerales que se muestran a continuación:

**Numeral 1.** Se sugiere respetuosamente agregar lo referido a "saneamiento básico".

**Numeral 2.** Eliminar numeral, teniendo en cuenta que entidades como las Juntas de Acción Comunal (JAC) o las organizaciones étnicas, tienen múltiples propósitos en los que, además, se integra la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico.

**Numeral 3.** La redacción propuesta en el proyecto se restringe únicamente al gestor comunitario que sea prestador de servicios públicos, por lo que su aplicación puede generar confusiones. De hecho, el gestor que es prestador ya tiene la obligación legal de reportar al Sistema Único de Información (SUI).

En su lugar sugerimos respetuosamente incorporar en el Proyecto de Ley lo siguiente:

"Numeral 3. Certificación de existencia y representación de los gestores comunitarios. Salvo norma legal especial, la certificación de la existencia y representación de las diversas tipologías bajo las cuales puede conformarse un gestor comunitario se sujetará a las siguientes reglas:



- Los gestores comunitarios no estarán sujetos a la inscripción y trámites ante las Cámaras de Comercio de que trata el Decreto 2150 de 1995.
- Las alcaldías municipales o distritales serán responsables del registro y la certificación de la existencia de los gestores comunitarios, lo mismo que de la certificación de su existencia y representación cuando estos se conformen como persona jurídica prestadora en los términos del numeral 15.4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994.
- El registro de los gestores comunitarios, así como sus actualizaciones y las certificaciones a que hubiere lugar no generarán costo o erogación alguna a cargo de los gestores comunitarios.
- El Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, definirá los sistemas de información para llevar a cabo este proceso, así como las condiciones necesarias para expedir las certificaciones a que hubiere lugar.

**Numeral 4.** Se sugiere la siguiente redacción:

"Además de la vigilancia inherente al tipo de organización, aquellos gestores comunitarios que actúen como prestadores de servicios públicos, estarán sujetos a la vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, quien adoptará un régimen especial y diferenciado en consideración a su carácter comunitario y a sus capacidades institucionales".

Esta sugerencia se realiza, puesto que con la redacción actual se asume que todos los gestores comunitarios de agua y saneamiento básico estarán sujetos a la vigilancia de la SSPD. Sin embargo, como ha sido mencionado en otros artículos, los que ofician como administradores de sistemas de aprovisionamiento no son objeto de esta vigilancia. Por esto, se recomienda revisar el alcance del artículo y precisar, de ser el caso, que solo los gestores comunitarios que sean prestadores del servicio público estarán sujetos a la vigilancia de la SSPD y a la regulación de la CRA.

- "Artículo 6. En los espacios participativos de planeación y ordenamiento de las cuencas, microcuencas y acuíferos, así como en los de ordenamiento ambiental y territorial, la actualización y ajuste de los Esquemas de Ordenamiento Territorial EOT, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial PBOT y Planes de Ordenamiento Territorial POT se contará con representación de las O.G.C.A y redes de acueductos que existan en el respectivo territorio, y con diagnósticos actualizados sobre la gestión comunitaria del agua los cuales serán aportados por el Ministerio de Vivienda en articulación con los gobiernos territoriales.

**Las Corporaciones Autónomas Regionales CAR, los Consejos Territoriales de Planeación CTP y las corporaciones públicas recibirán en sesión formal las propuestas y conceptos de las redes y organizaciones del agua durante los trámites referidos al ordenamiento territorial, los planes de desarrollo y las políticas del sector."**

Respetuosamente, se sugiere eliminar el artículo bajo las siguientes consideraciones:

La composición de los espacios participativos del ordenamiento territorial ya está definida en una ley orgánica, de conformidad con el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997. En este sentido, la participación ciudadana en el proceso de planificación territorial se lleva a cabo por medio del Consejo Territorial de Planeación, cuya composición, a su vez, está estipulada en los artículos 9 y 34 de la ley orgánica 152 de 1994. En este orden de ideas, la incorporación en estas instancias de participación de los representantes de los gestores comunitarios implica una modificación de una ley de orden distinto al contenido en el proyecto de ley.



Ahora bien, en lo relacionado con los espacios participativos para la ordenación de cuencas, es preciso señalar que el efecto buscado por esta disposición ya se encuentra previsto por los Consejos Territoriales del Agua en los términos del artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 y en la conformación de los Consejos de la Cuenca; en el artículo 2.2.3.1.9.2. del Decreto 1076 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, según el cual:

"Artículo 2.2.3.1.9.2. De la conformación. Representantes de cada una de las personas jurídicas públicas y/o privadas asentadas y que desarrollen actividades en la cuenca, así como de las comunidades campesinas, e indígenas y negras, y asociaciones de usuarios, gremios, según el caso".

- "Artículo 7. Áreas de importancia estratégica para la conservación y protección del agua. Declárese de interés público la gestión comunitaria del agua. Sobre las áreas de conservación y abastecimiento de los acueductos comunitarios así como sobre aquellas que contengan la infraestructura para su funcionamiento se excluirá toda actividad minera y no se podrán imponer expropiaciones ni servidumbres forzosas.

**En cumplimiento de lo previsto en el artículo 11 de la ley 99 de 1993, se podrán realizar convenios con los acueductos comunitarios de la jurisdicción o que tengan fuentes abastecedoras dentro de ella, para desarrollar programas de restauración, de adaptación y mitigación al cambio climático, así como para desarrollar medidas para la reducción o eliminación de la contaminación que afecte la gestión comunitaria del agua. La autoridad ambiental competente y el ente territorial junto a los acueductos comunitarios definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas o mantenidas, su administración y el conjunto de acciones de gestión ambiental pertinentes."**

Con relación al artículo, es preciso aclarar que, el alcance de la noción de la declaratoria de "utilidad pública" en beneficio de la gestión comunitaria del agua, tiene efectos que legitiman la expropiación o la constitución de servidumbres en los términos del inciso 4º del artículo 58 de la Constitución Política. Lo anterior, implica la configuración de un título especial para la adquisición predial a favor de la gestión comunitaria del agua, tanto para infraestructura de servicios públicos como para sistemas de aprovisionamiento.

Lo anterior, es más amplio que la declaratoria de utilidad pública prevista en los artículos 56 y 57 de la Ley 142 de 1994, por cuanto la habilitación de gestión predial no aplicaría solo a la prestación de servicios públicos domiciliarios sino a la gestión de los sistemas de aprovisionamiento.

En cuanto a la prohibición de expropiación predial e imposición de servidumbres a los predios asociados para la gestión comunitaria del agua y el saneamiento, debe considerarse que la imposición de estos gravámenes resulta de un estricto juicio de proporcionalidad y racionalidad que se desarrolla en el marco de la priorización de los usos del agua estipulada en el Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, según los cuales el consumo humano es el más importante. Por tal razón, este efecto ya está previsto en el ordenamiento jurídico.

Por lo anterior, se sugiere modificar el artículo 7 y eliminar el inciso segundo, o en su defecto realizar los ajustes que consideren, en la medida en que éste reitera los contenidos del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, al igual que los previstos en el Decreto Ley 870 de 2017 que regula el pago por servicios ambientales.





Teniendo en cuenta lo expuesto previamente, respetuosamente se propone la siguiente redacción:

*"Artículo 7. Áreas de importancia estratégica para la conservación y protección del agua. Declárese de utilidad pública e interés social<sup>3</sup>, la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico. Sobre las áreas de conservación y abastecimiento de los sistemas de acueducto y de aprovisionamiento a cargo de Gestores Comunitarios, al igual que sobre sus infraestructuras, se excluirá toda actividad minera."*

- **"Artículo 8. Mapa de Riesgo de Abastecimiento y Calidad del Agua. Los Municipios y las autoridades ambientales y sanitarias deberán elaborar, revisar y actualizar los Mapas de riesgo de Abastecimiento y Calidad de agua para consumo humano de todas las fuentes que abastecen a las O.G.C.A y a los acueductos comunitarios dentro del Municipio.**

*En caso de existir riesgo, el municipio o la autoridad sanitaria correspondiente, serán los competentes de evaluar las características de interés sanitario y establecer la propuesta del sistema de tratamiento y/o determinar las acciones de restauración pertinentes para mitigar el riesgo."*

Con el objetivo de mantener consistencia en el uso de los términos propuestos, se sugiere reemplazar "a las O.G.C.A y a los acueductos comunitarios" por "sistemas de acueducto o aprovisionamiento a cargo de gestores comunitarios".

- **"Artículo 9. Adiciónese el parágrafo segundo al artículo 2 de la Ley 373 de 1997, el cual quedará así:**

*Parágrafo. Las O.G.C.A y los acueductos comunitarios presentarán ante la autoridad ambiental competente un Programa de Uso Eficiente y Ahorro del agua, que contenga la descripción de la fuente abastecedora y se identifiquen las amenazas sobre la oferta hídrica, la descripción de los componentes del sistema de acueducto comunitario donde se identifiquen sitios críticos de pérdidas de agua en los componentes del sistema, las estrategias o actividades encaminadas a mitigar amenazas de la fuente abastecedora de acuerdo a la capacidad de la O.G.C.A o el acueducto.*

*Así mismo presentarán estrategias o actividades encaminadas a disminuir pérdidas en el sistema del acueducto y estrategias o actividades encaminadas a la educación ambiental y de ahorro y uso eficiente del agua."*

Se considera pertinente agregar una claridad normativa a efecto de preservar la regla especial prevista en el numeral 4º del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, se sugiere cambiar "Parágrafo" por "Parágrafo 2º". En este sentido, proponemos la siguiente redacción:

*Artículo 9º. Adiciónese el parágrafo 2º al artículo 2º de la Ley 373 de 1997, el cual quedará así:*

*Parágrafo 2º. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 4º del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, los gestores comunitarios, presentarán ante la autoridad*

<sup>3</sup> Constitución Política, artículo 58. "Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio."



*ambiental competente y de conformidad con las condiciones que se establezcan, un Programa de Uso Eficiente y Ahorro del agua, que contenga la descripción de la fuente abastecedora y se identifiquen las amenazas sobre la oferta hídrica, la descripción de los componentes del sistema de acueducto comunitario donde se identifiquen sitios críticos de pérdidas de agua en los componentes del sistema, las estrategias o actividades encaminadas a mitigar amenazas de la fuente abastecedora de acuerdo a la capacidad de los gestores comunitarios.*

*Asimismo, presentarán estrategias o actividades encaminadas a disminuir pérdidas en el sistema del acueducto y estrategias o actividades encaminadas a la educación ambiental y de ahorro y uso eficiente del agua."*

- **"Artículo 13. Patrimonio. El patrimonio de las comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones adquiridos legalmente por concepto de contribuciones, aportes, donaciones y las que provengan de cualquier actividad u operación lícita; el uso, usufructo y destino se acordará colectivamente de conformidad con sus estatutos, siempre que esté dedicado a fortalecer el abastecimiento y calidad del agua de los pobladores.**

**Parágrafo 2. Los entes territoriales podrán destinar recursos públicos para promover y fortalecer la garantía del derecho al agua en calidad y cantidad suficientes realizada por organizaciones comunitarias, sin que sea condición para la inversión pública exigir el traspaso de la propiedad comunitaria."**

Respetuosamente se sugiere eliminar el parágrafo 2 y, en su lugar, señalar que los aportes de las entidades públicas tendrán el mismo tratamiento de los aportes bajo condición señalados en el numeral 9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, o el que haga sus veces.

Asimismo, se sugiere no incorporar consideraciones que corresponden a aspectos contables, ya que pueden generar inconvenientes entre los diferentes tipos de comunidades gestoras del agua y sus administraciones.

- **"Artículo 14. Gestión de recursos. Los acueductos comunitarios y las O.G.C.A podrán establecer acuerdos de cooperación con personas jurídicas como estrategia para reducir costos y financiar las actividades propias de su objeto social."**

Con el objetivo de mantener consistencia en el uso de los términos propuestos, se sugiere reemplazar "los acueductos comunitarios y las O.G.C.A" por "los gestores comunitarios".

- **"Artículo 15. Acuerdo de gestión comunitaria del agua y manejo de aguas residuales. Para la regulación de las relaciones entre las comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua y sus beneficiarios se suscribirá un acuerdo de condiciones para el acceso y suministro de agua y/o manejo de aguas residuales, el cual consagrará todas las obligaciones y deberes, la periodicidad de los aportes ordinarios, los mecanismos de defensa y las condiciones en las cuales la comunidad organizada prestará el servicio.**

**Parágrafo. En todo caso frente a las condiciones establecidas para el acceso al agua no habrá distinciones entre asociados o beneficiarios."**



Se recomienda reemplazar "manejo de aguas residuales" por "saneamiento básico". Asimismo, sugerimos ajustar el parágrafo e incluir uno adicional así:

*"Parágrafo 1. En todo caso frente a las condiciones establecidas para el acceso al agua no habrá distinciones entre asociados o beneficiarios.*

*Parágrafo 2. Los gestores comunitarios que prestan servicios públicos domiciliarios estarán sujetos a las reglas propias de los prestadores en concordancia con el inciso final del artículo 3º de la Ley 142 de 1994."*

- **"Artículo 16. Adiciónese los numerales 24 al 38 al artículo 2º del Decreto Ley 3571 de 2011, de la siguiente manera: (...)"**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 7 del artículo 150 (ibid.), cualquier iniciativa legislativa que se refiera al cambio de los objetivos de un Ministerio y por ende de sus competencias, es de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional. Por lo tanto, esta disposición podría ser objeto de reparo de constitucionalidad mediante una acción de inconstitucionalidad, y por ende, dichas disposiciones podrían ser declaradas inexecutable.

No obstante, en aras de facilitar la formulación e implementación de políticas públicas que repercutan no solamente en la prestación de servicios públicos sino en el acceso al agua para consumo humano y saneamiento básico, se sugiere acotar la propuesta así:

*"Promover el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico, partiendo de la identificación de los gestores comunitarios, sus necesidades de inversión y asistencia técnica, así como la expedición del marco normativo que se requiera para lograr la ejecución de planes, programas y proyectos para responder a estas necesidades"*

Ahora, considerando que el artículo propone u/o establecería nuevas funciones al MVCT, resulta importante analizar el impacto fiscal.

**"Artículo 17. Adiciónese los numerales 26 al 31 artículo 8 de la Decreto 1369 de 2020, de la siguiente manera: (...)"**

Se sugiere eliminar este artículo, por cuanto el Decreto 1369 de 2020 "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios" fue expedido en desarrollo del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, lo que connota una modificación estructural y funcional que solo concierne al Presidente de la República. En ese sentido, debe revisarse la pertinencia de que, mediante esta ley, relativa a las comunidades gestoras del agua y saneamiento básico, se proponga la inclusión de funciones a cargo de dicha Superintendencia, lo cual corresponde a un ejercicio propio del poder ejecutivo.

- **"Artículo 18. Proyectos para el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio prestará a los Comités definidos en esta ley asistencia técnica y hará acompañamiento en la formulación de los proyectos, así como también postulará y brindará fuentes de financiación.**

**Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales incluirán en sus instrumentos financieros y de planificación proyectos de inversión para el fortalecimiento del componente ambiental de la gestión comunitaria del agua.**



**Parágrafo. En el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico SINAS se incluirá un módulo específico para el seguimiento de los proyectos destinados al fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua."**

**"Artículo 20. Comités para la Gestión Comunitaria del Agua. El Ministerio de Vivienda, en coordinación con las respectivas autoridades territoriales, creará y coordinará comités para la gestión comunitaria del agua en cada nivel territorial. Dichos Comités deberán garantizar la participación oportuna y efectiva en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las respectivas políticas, y se conformarán, además de las autoridades del sector, con los representantes de las redes, confederaciones u otras formas organizativas de los acueductos comunitarios en el respectivo orden territorial; contarán con la participación de otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones universitarias y se darán su propio reglamento, el cual deberá contener reuniones ordinarias por lo menos con una frecuencia bimensual.**

**Parágrafo. En un plazo no mayor a 6 meses, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio emitirá los lineamientos para la conformación y funcionamiento de dichos comités."**

Sugerimos revisar los artículos 18 y 20, por cuanto no se tiene claridad frente a: i) el objeto de estos comités, ii) su naturaleza jurídica y, por lo tanto, el alcance de sus decisiones; y iii) su composición, toda vez que la expresión "niveles territoriales" puede ser objeto de múltiples interpretaciones y contenidos.

- **"Artículo 21. Seguimiento institucional. Los gobiernos departamentales y municipales presentarán cada año a sus respectivas corporaciones públicas, un informe detallado sobre el estado y evolución de la gestión comunitaria del agua, el cual se debatirá en sesión plenaria en la que también se escuche a las comunidades y organizaciones representadas en los Comités de participación definidos por esta ley."**

Se sugiere eliminar la alusión a los comités a menos que se esclarezca su alcance, en concordancia con el comentario del artículo 20. Adicionalmente, se sugiere ampliar el alcance de este artículo para las redes relacionadas con el saneamiento básico.

- **"Artículo 23. Servidumbre de acueducto: Las administraciones municipales departamentales podrán imponer servidumbres de acueducto, a través de procedimiento administrativo, con el objetivo de permitir la instalación, construcción o ampliación de las redes de acueducto y demás infraestructura necesaria para la gestión comunitaria del agua"**

Es importante tener en cuenta que, en la medida en que se ajuste el objeto del proyecto, aclarando que la gestión comunitaria no solo está asociada a la prestación sino también al aprovisionamiento, esta disposición habilitaría la constitución de servidumbres para favorecer la instalación y funcionamiento de sistemas de aprovisionamiento, que actualmente no se encuentran incorporados en la Ley 142 de 1994. En ese sentido, se sugiere ajustar la redacción del artículo así:

**"Artículo 23. Servidumbres: Las administraciones municipales o departamentales podrán imponer servidumbres, a través de procedimiento administrativo, con el objetivo de permitir la instalación, construcción o ampliación de las redes de acueducto y demás infraestructura necesaria para la gestión comunitaria del agua, mediante la prestación del servicio o el aprovisionamiento"**



- **"Artículo 24. Tecnologías apropiadas. Las diversas tecnologías e intervenciones socialmente apropiadas para la potabilización o tratamiento de agua tendrán medidas especiales para el seguimiento a la calidad, disponibilidad y continuidad del agua y deberán estar orientadas a intervenir las causas del deterioro ambiental que la afectan. Las autoridades se abstendrán de imponer a las comunidades organizadas el uso de tecnologías, técnicas o dispositivos que no sean estrictamente necesarios para garantizar la calidad del suministro, en consideración a su tamaño."**

Se sugiere eliminar este artículo por cuanto las medidas especiales de seguimiento de las que se habla en el primer inciso están asociadas a los estándares de prestación del servicio de acueducto y no a las tecnologías. En ese caso, se estaría limitando el alcance del artículo a la prestación del servicio y no incluiría las otras opciones que sugiere la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico.

- **"Artículo 25. Aporte bajo condición a las comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua. Las entidades públicas podrán transferir infraestructura, bienes o derechos a las comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua, bajo la condición de que su valor no se incluya en el cálculo de los aportes de los asociados o beneficiarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor."**

Se sugiere cambiar el término "transferir" por "aportar", por cuanto la expresión transferir implica modificación en la titularidad del dominio y ello es contrario al inciso primero del artículo 355 de la Constitución Política.

Respecto del aparte: "La transferencia de los bienes y/o derechos entre la entidad pública y la comunidad organizada se dará con la suscripción del acuerdo público popular" se sugiere eliminar, toda vez que la categoría "acuerdo público popular" no tiene un contenido legal concreto. Lo más cercano a dicha categoría son las asociaciones público-populares y las asociaciones de iniciativa público-popular, estipuladas en los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023, ninguna de las cuales sería un mecanismo idóneo para hacer aportes de infraestructura.

- **"Artículo 26. Contribuciones especiales destinadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones. Las comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua que no superen los 300 suscriptores no serán sujetos pasivos de las contribuciones especiales destinadas a recuperar los costos del servicio de regulación que presta la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico, y los de control y vigilancia que preste el Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que se encuentran reguladas en la Ley 142 de 1994 o aquellas que las modifiquen o sustituyan."**

Considerando que los procesos de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico son diversos, y que esta diversidad no solo está asociada al tamaño de la población que se atiende, sino a otros factores socioeconómicos, sugerimos, se revise la segmentación propuesta, para que la misma cumpla el objetivo de beneficiar a los gestores que requieran un trato diferenciado por las condiciones en las que realizan su gestión.

Dicho esto, y bajo los ajustes respectivos expuestos, se considera que este artículo debe agregarse como una modificación o adición al artículo 85 de la Ley 142 de 1994, que versa sobre las contribuciones especiales establecidas para recuperar los costos de los servicios de regulación, control y vigilancia.



- **"Artículo 29. Ruta de fortalecimiento para las comunidades organizadas en la gestión comunitaria del agua y/o acueductos comunitarios."**

**El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con los municipios, diseñará una ruta para fortalecer la gestión comunitaria agua. Esta ruta tendrá como objetivo incrementar la eficiencia en el manejo del recurso y mejorar la prestación integral del servicio al agua potable.**

**Para ello, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en conjunto con los municipios, realizará una caracterización del total de comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua, además de un diagnóstico de su situación actual, con el fin de establecer estrategias sectoriales específicas.**

**El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio diseñará una estrategia con enfoque territorial que garantice la sostenibilidad de estas comunidades. Esta estrategia incluirá capacitaciones, acompañamiento técnico y apoyo financiero para facilitar el funcionamiento administrativo, organizativo, operativo, y ambiental de las comunidades, respetando su autonomía la gestión del agua.**

**Asimismo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los municipios, se diseñarán estrategias para identificar fuentes alternativas de abastecimiento de agua potable como medida de contingencia en comunidades con suministro precario o discontinuo. Estas estrategias también promoverán la protección de microcuencas abastecedoras y el mantenimiento de redes e infraestructura básica.**

**Finalmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con las comunidades organizadas desarrollará e implementará estrategias preventivas para preservar las fuentes de agua y mitigar los impactos derivados de cambios en las dinámicas atmosféricas. Además, se fomentará la adopción de prácticas sostenibles en la gestión del entorno atmosférico, considerando las particularidades geográficas y climáticas de cada región. Esto incluirá la colaboración entre entidades pública, empresas privadas y comunidades locales para diseñar y ejecutar proyectos de protección del entorno atmosférico vinculado a las fuentes de agua."**

Con el objetivo de aclarar las consideraciones expuestas en este artículo, se sugiere una nueva redacción:

*"Artículo 29. Ruta de fortalecimiento a las comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua. Los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio; y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como las autoridades ambientales, prestarán el apoyo para que las comunidades*



- **"Artículo 27. Exención tributaria. Los departamentos y municipios no podrán gravar a las Comunidades Organizadas para la Gestión Comunitaria del agua con tasas, contribuciones o impuestos cuando su base de asociados y afiliados no supere los 300 suscriptores, o cuando más del 50% de los suscriptores pertenezcan a los estratos socioeconómicos 1 y 2, o se trate de comunidades en áreas rurales no estratificadas, esta exención tributaria aplicará con la entrada en vigencia de la presente ley."**

Se sugiere eliminar este artículo, teniendo en cuenta que por disposición del inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política, la iniciativa sobre exenciones tributarias es reserva exclusiva del Presidente de la República.

- **"Artículo 28. Concesiones. La autoridad ambiental competente priorizará las solicitudes presentadas por comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua y esta tendrá una duración por el plazo máximo permitido por la normatividad aplicable. Para determinar las obligaciones que recaen sobre acueductos comunitarios se tendrán en cuenta sus condiciones particulares, capacidades técnicas y económicas, los planes locales de ordenamiento ambiental y territorial y las prácticas comunitarias para la protección y restauración de las fuentes de agua."**

**Parágrafo 1. Los litros por segundo concesionados a las comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua se calcularán contemplando la expectativa de crecimiento de la población que señale el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE y la capacidad de la fuente hídrica.**

**Parágrafo 2. Los acueductos comunitarios que solo presten el servicio comunitario de suministro de agua, no les será exigible contar con permiso de vertimientos o plan de manejo de vertimientos."**

Se sugiere modificar el artículo, incluyendo una mención al numeral 4º del artículo 274 del PND, y eliminando el parágrafo 1º por cuanto la concesión se solicita con base en la proyección de la demanda de agua, la cual a su vez depende, entre otros factores, de la proyección de población. Todo lo anterior de acuerdo con lo establecido en el Reglamento técnico de agua y saneamiento - RAS. En este orden de ideas, el efecto buscado ya está contenido en la normativa sectorial.

Por lo anterior, se propone la siguiente redacción:

*"Artículo 28. Concesiones: Las autoridades ambientales competentes, en concordancia con el numeral 4º del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, priorizarán las solicitudes presentadas por los Gestores Comunitarios del Agua y el Saneamiento Básico y esta tendrá una duración por el plazo máximo permitido por la normatividad aplicable. Para determinar las obligaciones que recaen sobre los gestores comunitarios se tendrán en cuenta sus condiciones particulares, capacidades técnicas y económicas, los planes locales de ordenamiento ambiental y territorial y las prácticas comunitarias para la protección y restauración de las fuentes de agua."*

*Parágrafo. A los Gestores Comunitarios que solo gestionen el agua para consumo humano, no les será exigible contar con permiso de vertimientos o plan de manejo de vertimientos."*



*organizadas para la gestión comunitaria puedan cumplir con lo dispuesto en esta ley."*

Finalmente, manifestamos el compromiso de este Ministerio para trabajar conjuntamente en el cumplimiento de las metas del Gobierno Nacional y específicamente aquellas relacionadas con la gestión comunitaria y el cierre de brechas en agua y saneamiento básico, por lo cual agradecemos el trabajo desarrollado en este tipo de iniciativas que contribuyen a la construcción colectiva y participativa de la política pública.

Quedamos a su disposición para atender cualquier inquietud.

Cordialmente,

**EDWARD LIBREROS MAMBY**  
VICEMINISTRO DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 2044 - Martes, 26 de noviembre de 2024

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia para Segundo Debate y texto aprobado al Proyecto de Ley número 281 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y 1121 de 2006, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz. .... 1

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de Ley número 205 de 2024 Senado, por medio de la cual se garantiza la gestión comunitaria del agua y se dictan otras disposiciones..... 15