

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5<sup>a</sup> de 1992)IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - N° 1455

Bogotá, D. C., miércoles, 20 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
 www.secretariosenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

## RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 906 de 2004  
 (Código de Procedimiento Penal) y se dictan otras  
 disposiciones.

Bogotá, D. C., julio de 2025.

Doctor:

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Proyecto de Ley número 167 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal) y se dictan otras disposiciones.**

Respetado doctor.

De conformidad con lo establecido en los artículos 139 y 140 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, en mi calidad de Congresista de la República y en uso de las atribuciones que me han sido conferidas por la Constitución, respetuosamente me permito radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, de la manera más respetuosa le solicito se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo previsto en el artículo 144 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992.

La presente iniciativa congresional está compuesta por:

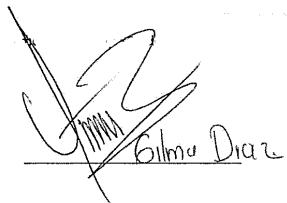
1. Articulado.
2. Exposición de motivos.

Adjunto original y tres (3) copias del documento.

Atentamente.



Jaime Luis Lacouture Peñaloza



### 1. ARTICULADO.

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2025 CÁMARA.

por medio del cual se modifica la Ley 906 de 2004  
 (Código de Procedimiento Penal) y se dictan otras  
 disposiciones.

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 286 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 286. Concepto.** La formulación de la imputación es el acto a través del cual la Fiscalía General de la Nación comunica a una persona su calidad de imputado, en audiencia que se lleva a cabo ante el juez de control de garantías.

**Parágrafo. En caso de que el imputado realice una confesión del delito, esta deberá sustentarse en motivos fundados, ser voluntaria y realizarse con la asistencia de un abogado defensor que garantice el respeto a sus derechos fundamentales.**

**Artículo 2º. Modifíquese el artículo 300 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 21, Ley 1442 de 2007, el cual quedará así:**

**Artículo 300. Captura excepcional por orden de la Fiscalía.** El Fiscal General de la Nación o su delegado podrá proferir excepcionalmente orden de captura escrita y motivada en los eventos en los que proceda la detención preventiva, cuando no se encuentre un juez que pueda ordenarla, siempre que existan elementos materiales probatorios, evidencia física o información que permitan inferir razonablemente que el indiciado es autor o partícipe de la conducta investigada, y concurra cualquiera de las siguientes causales:

1. Riesgo inminente de que la persona se oculte, se fugue o se ausente del lugar donde se lleva a cabo la investigación.

2. Probabilidad fundada de alterar los medios probatorios.

3. Peligro para la seguridad de la comunidad o de la víctima en cuanto a que, si no es realizada la captura, el indiciado realice en contra de ellas una conducta punible.

**4. Cuando la persona confiesa haber cometido el delito de forma voluntaria, con motivos fundados, en presencia de un abogado defensor que garantice plenamente sus derechos fundamentales, y existan pruebas o evidencias que confirmen de manera inmediata la comisión del delito.**

La vigencia de esta orden está supeditada a la posibilidad de acceso al juez de control de garantías para obtenerla. Capturada la persona, será puesta a disposición de un juez de control de garantías inmediatamente o a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes para que efectúe la audiencia de control de legalidad a la orden y a la aprehensión.

**Artículo 3º. Modifíquese el artículo 301 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 57, Ley 1453 de 2011, el cual quedará así:**

**Artículo 301. Flagrancia.** Se entiende que hay flagrancia cuando:

1. La persona es sorprendida y aprehendida durante la comisión del delito.

2. La persona es sorprendida o individualizada durante la comisión del delito y aprehendida inmediatamente después por persecución o cuando fuere señalado por la víctima u otra persona como autor o cómplice del delito inmediatamente después de su perpetración.

3. La persona es sorprendida y capturada con objetos, instrumentos o huellas, de los cuales aparezca fundamentalmente que acaba de cometer un delito o de haber participado en él.

4. La persona es sorprendida o individualizada en la comisión de un delito en un sitio abierto al público a través de la grabación de un dispositivo de video y aprehendida inmediatamente después.

La misma regla operará si la grabación del dispositivo de video se realiza en un lugar privado con consentimiento de la persona o personas que residan en el mismo.

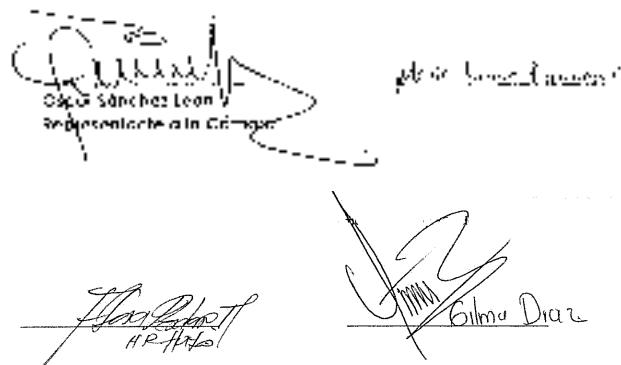
5. La persona se encuentra en un vehículo utilizado momentos antes para huir del lugar de la comisión de un delito, salvo que aparezca fundamentalmente que el sujeto no tenga conocimiento de la conducta punible.

**6. Cuando la persona confiesa de forma voluntaria que acaba de cometer el delito, dicha confesión debe estar respaldada por motivos fundados, realizarse en presencia de un abogado defensor que garantice plenamente sus derechos fundamentales, y contar con pruebas o evidencias que confirmen de manera inmediata la veracidad de lo manifestado.**

**Parágrafo.** La persona que incurra en las causales anteriores solo tendrá  $\frac{1}{4}$  del beneficio de que trata el artículo 351 de la Ley 906 de 2004.

**Artículo 4º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente.



**2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.**

El presente proyecto de ley tiene como propósito modificar la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal) para fortalecer el valor probatorio de la confesión dentro del sistema penal acusatorio y permitir su utilización en decisiones procesales determinantes, como la captura excepcional y la imposición de medidas de aseguramiento. Actualmente, el marco normativo limita el impacto de la confesión en la judicialización de delitos, lo que genera incertidumbre en la aplicación de la ley y afecta la eficacia en la persecución penal. Esta iniciativa busca garantizar que la confesión, cuando sea voluntaria, sustentada en elementos objetivos y otorgada con garantías procesales adecuadas, sea tenida en cuenta dentro del proceso penal sin afectar los derechos fundamentales del imputado.

El diseño actual del sistema procesal penal permite la captura solo en supuestos de flagrancia o por orden judicial previa, lo que restringe la capacidad de reacción de las autoridades ante confesiones espontáneas que revelan la comisión de un delito

grave. Este vacío normativo ha generado casos en los que un confeso puede retractarse y sustraerse de la acción de la justicia antes de que se obtenga una orden de captura, dificultando el trabajo de la Fiscalía y poniendo en riesgo la eficacia del sistema penal. La reforma pretende establecer un mecanismo excepcional que habilite la captura del confeso cuando existan elementos de juicio suficientes que permitan inferir su autoridad y cuando haya indicios razonables de riesgo de fuga o de obstrucción del proceso penal.

Desde una perspectiva constitucional, el derecho a la no autoincriminación y el principio del debido proceso han sido ampliamente protegidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En la Sentencia C-782/05<sup>1</sup>, se determina que la confesión no puede ser el único elemento probatorio para sustentar una condena, pero sí un criterio relevante dentro de un acervo probatorio debidamente estructurado. En ese sentido, la presente reforma respeta el derecho de defensa al exigir que la confesión sea presentada en presencia de un abogado y que su valoración se realice conforme a los principios de contradicción y valoración integral de la prueba<sup>2</sup>.

El fortalecimiento de la confesión como medio probatorio responde a la necesidad de optimizar la gestión judicial y evitar dilaciones innecesarias en la investigación penal. Actualmente, la Fiscalía debe desplegar esfuerzos adicionales para corroborar hechos ya admitidos por el confeso, lo que implica un uso ineficiente de los recursos procesales. Si bien el proceso penal debe preservar el principio de legalidad probatoria, también es necesario que las confesiones con sustento en pruebas materiales puedan tener efectos jurídicos inmediatos, evitando que la carga probatoria recaiga exclusivamente en el ente acusador cuando ya existe un reconocimiento expreso de responsabilidad.

Esta reforma busca, además, fortalecer la seguridad jurídica del proceso penal, asegurando que las retractaciones estratégicas no se utilicen como herramienta para evadir la acción de la justicia. La propuesta de modificación establece que, bajo ciertas condiciones, la confesión tenga un carácter vinculante en la fase inicial del proceso, permitiendo que sirva de fundamento para adoptar medidas como la captura excepcional y la imposición de aseguramiento, siempre garantizando el respeto por los derechos fundamentales en el debido proceso del imputado.

## II. JUSTIFICACIÓN.

El presente proyecto de ley responde a la necesidad de otorgarle a la confesión un mayor valor probatorio dentro del sistema penal acusatorio colombiano, fortaleciendo su incidencia en la toma de decisiones judiciales como la captura excepcional y la imposición de medidas de aseguramiento. La actual regulación de la confesión en la Ley 906 de 2004 la contempla como un medio de prueba sujeto

a libre valoración y contradicción, sin que por sí sola constituya prueba suficiente para dictar condena. Sin embargo, la falta de un marco normativo claro que permita su utilización efectiva en etapas previas del proceso penal ha derivado en inseguridad jurídica y dificultades para garantizar la comparecencia del investigado ante la justicia.

Desde una perspectiva técnica, este proyecto de reforma busca corregir estos vacíos normativos dotando a los fiscales de herramientas más eficaces para enfrentar escenarios en los que un procesado confeso representa un riesgo inminente de fuga, obstrucción a la justicia o reincidencia delictiva. Actualmente, las disposiciones sobre captura en flagrancia (artículo 301 de la Ley 906 de 2004) y la detención preventiva (artículo 308) no contemplan la confesión como criterio válido para la captura inmediata o la adopción de medidas de aseguramiento. Esto ha llevado a casos en los que, a pesar de existir una admisión de responsabilidad, las autoridades deben esperar la recolección de pruebas adicionales para solicitar una orden judicial, permitiendo que el investigado huya antes de que la orden sea expedida.

Desde el punto de vista jurídico, la propuesta se alinea con principios de eficiencia procesal, verdad material y justicia efectiva, garantizando que la confesión voluntaria y sustentada en pruebas objetivas pueda ser utilizada como elemento determinante en la adopción de decisiones judiciales. La Sentencia C-782 de 2005<sup>3</sup> M. P., doctor Alfredo Beltrán Sierra, manifiesta que *"Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil..."*. En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que la confesión debe estar respaldada por elementos adicionales que la corroboren, lo que esta reforma busca garantizar mediante la exigencia de una manifestación voluntaria, en presencia de un abogado defensor, y sustentada en evidencia objetiva. Asimismo, la Sentencia C-551 de 2016<sup>4</sup> reafirma que el derecho a la no autoincriminación no impide que la confesión, cuando se realiza con garantías, tenga un peso probatorio significativo dentro del proceso penal.

Desde un enfoque comparado, en sistemas penales como el estadounidense y el español, la confesión tiene un valor probatorio determinante cuando se obtiene bajo condiciones de legalidad y respeto a los derechos fundamentales, permitiendo incluso la aplicación de medidas cautelares en virtud de su contenido. En Colombia, la falta de una reglamentación más clara sobre su alcance ha limitado su efectividad en la práctica judicial, lo

<sup>1</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-782-05.htm>

<sup>2</sup> <https://icdp.org.co/la-confesion-como-medio-de-prueba/>

<sup>3</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-782-05.htm>

<sup>4</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-551-16.htm>

que ha sido evidenciado en diversas decisiones de la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la Nación. La presente reforma contribuirá a reducir la impunidad y mejorar la eficiencia del sistema penal, asegurando que la confesión no solo tenga valor probatorio en la etapa de juicio, sino también en las fases preliminares donde su impacto puede ser crucial para la administración de justicia.

*Desde siempre en el proceso se ha exigido como requisito de la confesión que sea voluntaria, libre y espontánea, tanto en el proceso penal como en los demás procesos, como quiera que ella se encuentra destinada a obrar como prueba en contra de la parte que confiesa. Sin embargo, dos características especiales ha tenido la confesión en lo penal: la primera, que no puede ser provocada mediante interrogatorio de parte sometido a la formalidad previa del juramento, y la segunda, que ha de ser corroborada por otros medios de prueba, características estas que se encuentran ausentes en lo civil, materia en la cual ha sido posible siempre provocar la confesión, como ocurría en la antigua absolución de posiciones, hoy transformada en el interrogatorio de parte con ritualidades y consecuencias específicas, entre ellas la confesión ficta o presunta, lo que no ocurre en materia penal, en la cual la confesión ha de ser siempre expresa, de un lado; y, de otro, en cuanto a la confesión en materia procesal civil, no requiere ser corroborada por otros medios de prueba, en aquellos casos en que el hecho sobre el cual versa es susceptible de prueba por medio de ella, pero siempre podrá ser infirmada por cualquier medio de prueba, lo que, como se ve, es diferente de lo que sucede en el proceso penal. (Sentencia C 782 de 2005) Magistrado ponente: Doctor Alfredo Beltrán Sierra.*

Finalmente, el proyecto de ley promueve la seguridad jurídica y la confianza en el sistema penal al establecer parámetros claros para el uso de la confesión como medio de prueba, evitando que retractaciones injustificadas afecten la credibilidad de la administración de justicia. En ese sentido, se propone que la confesión sea vinculante en ciertos escenarios específicos, siempre garantizando el respeto a los derechos fundamentales del procesado, el debido proceso y el principio de contradicción. Esto no solo fortalecerá la capacidad del Estado para perseguir el delito de manera más eficaz, sino que también protegerá los derechos de las víctimas al evitar dilaciones procesales innecesarias.

### III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONFESIÓN EN EL PROCESO PENAL Y SU REGULACIÓN EN LA REFORMA.

La confesión, proveniente del latín *confessio*, se entiende como la declaración en la que una persona reconoce hechos en su contra. Para la doctrina penal, la confesión es un medio de prueba con valor autónomo, pero que debe analizarse dentro del conjunto probatorio para garantizar su legalidad y eficacia. Mientras algunos juristas la consideran como un indicio que debe corroborarse con otras pruebas, otros la entienden como un acto jurídico unilateral, en

el que el imputado reconoce su participación en una conducta punible.

En el sistema penal acusatorio, la confesión solo es válida cuando es voluntaria, libre de coacción y expresada con pleno conocimiento de sus efectos legales. Su obtención debe respetar principios fundamentales como la dignidad humana, la presunción de inocencia y el derecho a no autoincriminarse. La jurisprudencia ha enfatizado que el juez debe valorar la confesión en conjunto con los demás medios probatorios, asegurando la conexión entre la causa y sus efectos jurídicos.

Es importante distinguir la confesión de otras figuras similares dentro del proceso penal:

- **Confesión:** Declaración del procesado en la que se autoinculpa de manera expresa y voluntaria, aceptando su participación en uno o varios hechos delictivos.
- **Declaración:** Manifestación del acusado que puede ser inculpatoria o exculpatoria. En el segundo caso, el acusado niega los hechos que se le atribuyen.
- **Conformidad:** Se asemeja a una confesión tácita, ya que el imputado acepta la pena impuesta sin contradecir la acusación.
- **Flagrancia:** No es una confesión, sino una condición en la que el autor es sorprendido cometiendo el delito o inmediatamente después de su ejecución.

El proyecto de reforma busca fortalecer la regulación de la confesión en el proceso penal, asegurando que su impacto no se limite a la fase de juicio, sino que también pueda ser utilizado en la fase investigativa para fundamentar medidas de aseguramiento y capturas excepcionales. Esto garantizará un equilibrio entre la eficacia del proceso penal y el respeto a los derechos fundamentales del imputado.

#### Clasificación de la confesión en el Proceso Penal.

Si bien la normativa actual se enfoca en la confesión judicial y extrajudicial, la doctrina ha desarrollado una clasificación más detallada que permite una mejor comprensión de su impacto en el proceso penal.

1. **Según su contenido:**
  - **Simple:** El imputado se limita a admitir su autoridad sin agregar detalles adicionales.
  - **Calificado:** El imputado admite su participación, pero introduce elementos que pueden modificar la calificación jurídica del delito o justificar su conducta.
  - **Total:** Se reconoce completamente la autoridad o participación en el hecho.
  - **Parcial:** Se admite solo parte de la responsabilidad o intervención en los hechos.
2. **Según el medio en que se obtiene:**
  - **Judicial:** Realizada ante un juez en el marco del proceso penal.

- **Extrajudicial:** Se obtiene fuera del juicio y carece de validez en el proceso penal, aunque puede ser utilizado en otras materias como el derecho civil.
- **Expresa:** Cuando el acusado describe de manera clara su participación en los hechos.
- **Táctica:** Surge de los actos o manifestaciones del imputado, pero no tiene validez penal.

### 3. Según su origen:

- **Espontánea:** Surge sin presión externa y por voluntad del acusado.
- **Provocada:** Se obtiene a través de interrogatorio, siempre que no haya coacción ni vulneración de derechos.
- **Llana:** Se da cuando el acusado conoce las circunstancias del caso, pero no las pruebas en su contra.
- **Con carga:** Se obtiene luego de que el acusado conozca las pruebas que lo incriminan, lo que le permite tomar una decisión informada.

El proyecto de reforma plantea incorporar estas clasificaciones en el proceso penal, asegurando que la confesión tenga un tratamiento más riguroso y eficiente en la fase investigativa, evitando su uso arbitrario, pero permitiendo que sea utilizado en la adopción de medidas cautelares cuando se cumplan medidas de voluntariedad y respaldo probatorio.

## IV. LA RETRACTACIÓN DE LA CONFESIÓN Y SU EVALUACIÓN JUDICIAL

El derecho a retractarse de una confesión es una garantía fundamental que permite al imputado modificar su versión de los hechos en cualquier fase del proceso. Sin embargo, esto no significa que la retractación invalide automáticamente la confesión previa. En virtud del principio de inmediatez, las primeras declaraciones del imputado suelen ser más cercanas a la verdad y, por ende, más creíbles que las posteriores.

El juez debe analizar las razones que llevaron al acusado a cambiar su versión, verificando si la retractación es creíble o si responde a una estrategia procesal para dilatar el juicio o evadir la responsabilidad penal. Para ello, se debe considerar:

- La coherencia de la retractación con otras pruebas.
- Las condiciones en las que se obtuvo la confesión inicial.
- Si existen presiones indebidas o irregularidades en la obtención de la confesión.

En el derecho comparado, se ha establecido que la retractación debe ser confrontada con el resto del material probatorio. La jurisprudencia ha señalado que el juez puede otorgar mayor valor a la confesión inicial si no se presentan pruebas sólidas que justifiquen su retractación.

El presente proyecto de reforma propone que, cuando una confesión sea voluntaria y sustentada en pruebas suficientes, pueda ser utilizada en la fase investigativa para fundamentar medidas cautelares,

evitando así retractaciones estratégicas que afecten la administración de justicia.

## V. RELEVANCIA DEL PROYECTO EN EL CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO.

El fortalecimiento del valor probatorio de la confesión dentro del sistema penal acusatorio colombiano es crucial para cerrar vacíos normativos que afectan la administración de justicia, permitiendo que la confesión voluntaria y sustentada en pruebas objetivas sea utilizada como criterio para la captura excepcional y la imposición de medidas de aseguramiento. Actualmente, la falta de regulación sobre su impacto procesal ha permitido que más del 30% de los confesos se retracten antes de que se expida una orden de captura, lo que ha resultado en la fuga de los responsables y ha debilitado la credibilidad del sistema penal. Esta reforma garantizará una respuesta más rápida de la justicia, reduciendo la impunidad y fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones judiciales.

Desde el punto de vista social, la inseguridad y la impunidad han aumentado debido a la falta de herramientas procesales para actuar de manera inmediata en casos donde el investigado confiesa su responsabilidad. Según la Fiscalía General de la Nación, el 40% de los delitos con confesión en audiencias preliminares no logran concluir en una condena medidas debido a retractaciones y falta de inmediatez, lo que genera frustración en las víctimas y debilita la función del Estado en la protección de sus derechos<sup>5</sup>. La reforma busca evitar que la retractación injustificada sea utilizada como estrategia para evadir la acción de la justicia, asegurando la comparecencia de los procesados y reduciendo la revictimización.

Desde una perspectiva económica, la congestión del sistema penal colombiano tiene un alto costo para el Estado. De acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura, el 51% de los procesos penales superan los tiempos establecidos en la ley, generando una acumulación de casos que ralentiza la resolución de delitos graves<sup>6</sup>. La imposibilidad de actuar con rapidez ante una confesión voluntaria obliga a la Fiscalía a continuar con investigaciones extensas que podrían resolverse con mayor eficiencia, aumentando los costos operativos y administrativos del sistema judicial. Esta reforma contribuirá a optimizar los recursos estatales y reducir los tiempos de respuesta judicial, permitiendo que los esfuerzos del aparato judicial se concentren en procesos donde la confesión no es un elemento disponible.

En el ámbito político, la falta de eficacia en la judicialización de delitos ha generado un deterioro en la confianza ciudadana en la justicia. Casos mediáticos en los que delincuentes confesos han logrado evadir la acción penal han expuesto la

<sup>5</sup> Regulacion\_confesion\_codigo.pdf

<sup>6</sup> <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wpcontent/uploads/2012/01/LaPruebaenelProcesoPenalColombiano.pdf>

fragilidad del sistema y han sido objeto de críticas en la opinión pública<sup>7</sup>. Según datos del Centro Nacional de Consultoría (CNC), el 67% de los colombianos cree que la justicia es lenta e ineficaz, lo que resalta la urgencia de implementar reformas que permitan actuar con mayor rapidez en la judicialización de delitos. Con esta reforma, se envía un mensaje claro sobre el compromiso del Estado en la lucha contra la impunidad, fortaleciendo la percepción de justicia y legalidad en la sociedad.

Además, la reforma tiene un impacto positivo en la protección de los derechos de las víctimas. En delitos de violencia de género, abuso sexual y homicidio, la imposibilidad de capturar de manera inmediata a un confeso ha permitido la revictimización y ha debilitado la confianza en la protección estatal. La Defensoría del Pueblo ha alertado que en más del 20% de los casos de violencia de género, el agresor se retracta o evade la justicia tras una confesión inicial, lo que impide que la víctima acceda a una resolución efectiva del caso. La implementación de esta reforma garantizará que los confesos sean retenidos de manera preventiva cuando existan elementos suficientes para inferir su responsabilidad, protegiendo a las víctimas y garantizando su derecho a la justicia.

## VI. EL VALOR PROBATORIO DE LA CONFESIÓN.

La confesión es un medio de prueba con requisitos de procedencia claramente definidos en la normatividad procesal, particularmente en el artículo 191 del Código General del Proceso (CGP), que establece los parámetros de capacidad, voluntariedad, adversidad y corroboración. Sin embargo, su aplicación en el proceso penal ha generado un debate sobre sus efectos probatorios y la carga de la prueba en relación con el confesante. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha destacado que uno de los aspectos más analizados es el impacto negativo que una confesión puede generar sobre el declarante, ya que, dependiendo de cómo sea valorada por el juez, podría condenar o liberar de responsabilidad penal a un investigado.

El numeral 2 del artículo 191 del CGP indica que la confesión debe producir consecuencias jurídicas adversas al confesante o favorecer a la contraparte, criterio que ha sido ampliamente desarrollado en la jurisprudencia. En una sentencia reciente, la Corte Suprema señaló que una persona que busca exculparse a través de un interrogatorio puede terminar realizando manifestaciones que sean interpretadas por el juez como una confesión. Esto significa que, incluso cuando una persona intenta deslindarse de la responsabilidad penal, la forma en que declara puede constituir una confesión tácita, lo que resalta la importancia del control judicial en su valoración. Además, en casos de impugnación de paternidad, se evidencia que la confesión no solo tiene efectos en el ámbito penal, sino que también puede consolidar pruebas en asuntos

civiles, otorgando valor probatorio suficiente para determinar relaciones de filiación sin que se requiera exclusivamente prueba científica<sup>8</sup>.

Un aspecto crítico en la discusión es la carga de la prueba asociada a la confesión, particularmente en casos en los que se exige su corroboración con otras pruebas. El artículo 197 del CGP establece que toda confesión admite prueba en contrario, lo que implica que el confesante podría verse obligado a sustentar su propia declaración con otros elementos probatorios. Este principio plantea una cuestión fundamental: ¿a quién le interesa oponerse a una confesión? En un caso mediático reciente, un imputado confesó un doble homicidio y la Fiscalía presumió que la confesión bastaba para lograr la condena, pero ¿debía la defensa desvirtuarla o tenía el confesante que probar su propia versión de los hechos? Esto genera el debate sobre si el legislador, al exigir pruebas adicionales a la confesión, está presumiendo la mala fe del confesante y vulnerando su derecho de defensa.

Finalmente, aunque en Colombia no existe un sistema de tarifa legal de pruebas de manera expresa, en la práctica se observa una regulación implícita en los artículos 191 y 197 del CGP. Por ejemplo, el numeral 3 del artículo 191 excluye la confesión como medio de prueba en ciertos actos jurídicos, como el parentesco, que solo puede probarse mediante registro civil. Además, el artículo 197 establece que la confesión puede ser impugnada, lo que refuerza la idea de que su valoración depende de la existencia de pruebas en contrario. Esto lleva a que, en ausencia de prueba desvirtuante, la confesión tenga la mayor valoración probatoria, consolidándose como una herramienta clave en la decisión del operador judicial.

En el mismo sentido, la **Sentencia STC21575-2017**, con ponencia del Magistrado Luis Armando Tolosa Villabona, analizó la aplicación de la confesión ficta en un proceso judicial, estableciendo que esta no puede ser el único fundamento para una decisión judicial. La Corte Suprema de Justicia enfatizó que el juez debe valorar la prueba en su conjunto y no basarse exclusivamente en la inasistencia de una de las partes, garantizando así el debido proceso y la contradicción probatoria<sup>9</sup>.

Desde la perspectiva del proceso penal acusatorio, esta sentencia refuerza la necesidad de que la confesión, tanto en su modalidad voluntaria como ficta, sea analizada con rigor y en conjunto con otros medios probatorios. La Corte subrayó que el principio de proporcionalidad aplicable debe estar en toda decisión judicial que afecte derechos fundamentales, evitando los fallos basados únicamente en presunciones sin pruebas adicionales.

En el contexto de la reforma sobre la confesión dentro del proceso penal, esta decisión es clave para

<sup>8</sup> Instituto Colombiano de Derecho Procesal: ICDP - Fernando Cristancho: <https://icdp.org.co/la-confesion-como-medio-de-prueba/>

<sup>9</sup> Sentencia STC21575-2017 - Magistrado ponente: Luis Armando Tolosa Villabona.

fortalecer el marco normativo, garantizando que la confesión voluntaria, medidas, pueda ser utilizada de manera efectiva en medidas cautelares y capturas excepcionales. Con ello, se busca evitar retractaciones estratégicas y cerrar vacíos normativos que dificultan la administración de justicia. La sentencia STC21575-2017 subraya que la confesión debe ser valorada dentro de un contexto probatorio amplio, justificando la necesidad de una regulación más clara y garantista.

Este análisis resalta la necesidad de fortalecer la confesión como un medio de prueba con efectos procesales concretos en el sistema penal acusatorio. La propuesta de reforma busca garantizar que una confesión voluntaria, libre y corroborada pueda ser utilizada como fundamento para medidas cautelares, asegurando que su peso probatorio no se vea limitado por la presunción de mala fe o la exigencia innecesaria de otros medios probatorios. De esta manera, el sistema de justicia penal colombiano podrá contar con herramientas más efectivas para la persecución del delito, sin vulnerar los derechos fundamentales de los procesados.

## VII. EL ROL DE LA PRUEBA EN EL PROCESO PENAL Y SU INCIDENCIA EN LA CONFESIÓN.

El proceso penal colombiano se rige por principios probatorios que garantizan la legalidad, pertinencia y eficacia en la determinación de la responsabilidad penal. Entre estos principios se encuentra el “*onus probandi incumbit ei qui dicit, non ei qui negat*”, lo que significa que la carga de la prueba recae sobre quien afirma un hecho y no sobre quien lo niega. Sin embargo, la confesión como medio de prueba ha sido objeto de múltiples interpretaciones, ya que, aunque históricamente se demostró la prueba reina del proceso penal, actualmente debe ser valorada en conjunto con otros elementos probatorios. Esta evolución ha llevado a que su aplicación en la etapa investigativa y en la adopción de medidas cautelares sea limitada, generando vacíos normativos que impiden su utilización como fundamento para la captura excepcional o la imposición de medidas de aseguramiento.

El Código de Procedimiento Penal establece que la confesión debe cumplir con los principios de “*voluntas non potest cogi*” (la voluntad no puede ser forzada), lo que implica que debe ser libre y voluntaria para tener validez probatoria. Además, la normatividad colombiana se basa en el principio de “*nemo tenetur se ipsum accusare*” (nadie está obligado a autoincriminarse), lo que garantiza que la confesión no pueda ser obtenida bajo coerción ni utilizada de manera exclusiva para fundamentar una condena. La jurisprudencia ha reforzado esta idea al exigir que la confesión siempre sea corroborada con otras pruebas materiales, evitando que se convierta en un medio de prueba absoluto que vulnere el derecho al debido proceso. A pesar de estas garantías, la regulación actual no permite que la confesión tenga un impacto inmediato en la fase investigativa, lo que dificulta la persecución penal eficiente.

El principio de proporcionalidad, consagrado en la jurisprudencia constitucional, exige que cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales cumpla con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. En este sentido, la confesión, cuando es libre y sustentada en pruebas objetivas, debería ser un criterio suficiente para justificar la adopción de medidas cautelares, sin que ello implique una violación de garantías procesales. La sentencia C-592 de 2005 estableció que cualquier limitación a la libertad personal en el proceso penal debe obedecer a la necesidad de garantizar la comparecencia del procesado y la efectividad de la administración de justicia, lo que es directamente aplicable en el contexto de la confesión. Asimismo, la Sentencia C-799 de 2005 reiteró que las pruebas deben ser valoradas de manera integral, asegurando que ninguna de ellas tiene un carácter absoluto, pero reconociendo la importancia de la confesión como elemento central en la acreditación de los hechos delictivos.

En el ámbito procesal penal, el artículo 301 del Código de Procedimiento Penal establece las condiciones para la captura en flagrancia, pero no reconoce la confesión como un criterio determinante para la detención inmediata de un confeso que representa un riesgo de fuga o de obstrucción a la justicia. Este vacío normativo ha sido objeto de debate en la jurisprudencia penal, ya que limita la capacidad del sistema judicial para actuar con celeridad en casos donde la confesión es un indicio fuerte de responsabilidad penal. En este sentido, la sentencia C-1194 de 2005 resaltó la importancia de garantizar la eficacia de los cautelares sin afectar medidas los derechos fundamentales del procesado, señalando que la protección del debido proceso no debe convertirse en una barrera para la aplicación de la justicia.

El fortalecimiento del uso de la confesión en el proceso penal permitiría mejorar la eficiencia del sistema judicial, garantizando que los confesos no puedan retractarse estratégicamente para eludir la acción de la justicia. En este sentido, el principio de “*in dubio pro societate*” (en caso de duda, debe prevalecer el interés de la sociedad) adquiere relevancia, ya que la administración de justicia debe proteger no solo los derechos del procesado, sino también los de las víctimas y la comunidad en general. La propuesta de reforma busca consolidar un marco normativo en el que la confesión, cuando se cumplen los requisitos de voluntariedad y corroboración probatoria de medidas, pueda ser utilizada como criterio suficiente para la adopción de medidas cautelares y capturas excepcionales, asegurando que su función dentro del proceso penal contribuye al fortalecimiento de la legalidad y la lucha contra la impunidad<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> La prueba en el proceso penal colombiano - Luis Fernando Bedoya Sierra - Fiscalía General de la Nación Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses: [https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/01/LaPruebaenelProcesoPenalColombiano.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/01/LaPruebaenelProcesoPenalColombiano.pdf?utm_source=chatgpt.com)

Respecto a lo anterior, la reforma sobre la confesión como medio de prueba responde a la necesidad de armonizar la normatividad penal con los principios constitucionales y los estándares internacionales en materia probatoria. Garantizar que la confesión pueda ser utilizada de manera eficaz dentro del proceso penal, sin afectar los derechos fundamentales del procesado, contribuirá a la optimización de la administración de justicia y al fortalecimiento de la seguridad jurídica. La implementación de estos ajustes permitirá dotar a los jueces y fiscales de herramientas más efectivas para la judicialización de los delitos, asegurando que la confesión no pierda su relevancia dentro del sistema penal acusatorio.

### **VIII. LA ACEPTACIÓN DE CARGOS EN EL NUEVO SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y SU VINCULACIÓN CON LA CONFESIÓN.**

El sistema penal acusatorio colombiano ha consolidado la aceptación de cargos como un mecanismo esencial para la resolución anticipada de procesos, facilitando la descongestión judicial y garantizando la aplicación de principios como la celeridad y la eficiencia procesal. En este contexto, la confesión adquiere un papel determinante, ya que permite establecer con mayor claridad la responsabilidad del imputado en la conducta punible. Sin embargo, la normatividad actual limita el impacto procesal de la confesión en etapas preliminares del juicio, lo que impide que su uso tenga incidencia en la imposición de medidas de aseguramiento o en la captura excepcional del confeso. Esta falta de regulación específica genera un vacío que puede favorecer la retractación estratégica del acusado y obstaculizar la administración de justicia.

La Sentencia C-25108 de 2006 establece que el juez de conocimiento debe verificar que la aceptación de cargos esté sustentada en un mínimo de prueba que permita inferir razonablemente la tipicidad de la conducta y la participación del imputado en ella. Este criterio es crucial para garantizar que la aceptación de cargos no se convierta en un simple formalismo y que, en caso de confesión, existan elementos probatorios adicionales que permitan adoptar medidas cautelares en su contra. Asimismo, el artículo 293 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) establece que, una vez aceptados los cargos por el imputado y sin objeción del juez de control de garantías, el escrito de acusación será presentado por la Fiscalía ante el juez de conocimiento, lo que refuerza la importancia de mecanismos estructurales que permiten que la confesión tenga un efecto procesal inmediato.

El principio de proporcionalidad, consagrado en la jurisprudencia constitucional, exige que cualquier restricción de derechos fundamentales sea idónea, necesaria y proporcional al fin que se busca alcanzar. En este sentido, cuando un imputado acepta cargos de manera voluntaria y consciente, su confesión debería ser un criterio suficiente para justificar la adopción de medidas cautelares que aseguren su comparecencia en el proceso. La Sentencia C-799 de 2005 establece

que la confesión debe ser valorada conforme a los principios del debido proceso y la tutela judicial efectiva, asegurando que el reconocimiento de responsabilidad no sea utilizado de manera arbitraria, sino dentro de un esquema de garantías que proteja los derechos tanto del procesado como de la víctima.

Desde una perspectiva constitucional, el artículo 29 de la Constitución Nacional consagra el derecho del imputado a un debido proceso público sin dilataciones injustificadas, lo que implica que la aceptación de cargos no puede convertirse en una estrategia para retardar la administración de justicia. En este sentido, la Sentencia C-591 de 2005 subraya la necesidad de armonizar la búsqueda de la verdad y la realización de la justicia con los principios de legalidad y prevalencia del derecho sustancial. A su vez, el artículo 327 de la Ley 906 de 2004 establece que los preacuerdos entre la Fiscalía y los imputados no pueden comprometer la presunción de inocencia, pero sí pueden proceder siempre que haya un mínimo de prueba que permita inferir la participación del acusado en la conducta punible.

La aceptación de cargos también se vincula con la garantía de los derechos de las víctimas, quienes deben tener una participación efectiva en el proceso penal desde su inicio. La Sentencia C-209 de 2007 reconoce que la víctima tiene derecho a intervenir en todas las etapas del proceso, desde la denuncia hasta la sentencia, lo que implica que cualquier acuerdo entre el imputado y la Fiscalía debe ser transparente y respetar los intereses de las partes afectadas. En este sentido, la Sentencia C-456 de 2006 permite a la víctima solicitar pruebas que respalden la veracidad de la confesión, asegurando que su reconocimiento no sea utilizado de manera fraudulenta para acceder a beneficios procesales sin fundamento<sup>11</sup>.

La propuesta de reforma busca fortalecer la relación entre la confesión y la aceptación de cargos, permitiendo que, cuando el imputado admita su responsabilidad en una conducta delictiva, su declaración pueda ser utilizada de manera más eficiente dentro del proceso penal. En este sentido, la propuesta sugiere que la confesión, cuando sea libre, voluntaria y respaldada por un mínimo de prueba, pueda servir como fundamento para la imposición de medidas de aseguramiento y la captura excepcional del confeso, evitando dilataciones y retractaciones estratégicas. Además, la propuesta de regulación garantizaría que el artículo 8º de la Ley 906 de 2004, que establece los derechos del imputado, se aplicara de manera equilibrada con los intereses de la víctima y la necesidad de una justicia pronta y eficaz.

Porello, la aceptación de cargos y la confesión deben estar reguladas dentro de un marco normativo que garantice su aplicación justa y efectiva. La propuesta de reforma busca armonizar la normatividad penal con los principios constitucionales y los estándares

<sup>11</sup> La aceptación de cargos en el nuevo Sistema Penal Acusatorio-<https://repositorio.cuc.edu.co/server/api/core/bitstreams/2175164b-961f-4ff2-8344-f3a057b0b7e3/content>

internacionales en materia probatoria, asegurando que la confesión, cuando sea obtenida con todas las garantías legales, tenga un peso determinante en la adopción de decisiones procesales. De esta manera, se lograría optimizar el uso de la confesión en el proceso penal, contribuyendo a la lucha contra la impunidad y al fortalecimiento de un sistema de justicia más eficaz y equitativo.

## IX. EL PRINCIPIO DE INMEDIATEZ Y SU RELACIÓN CON LA CONFESIÓN EN EL PROCESO PENAL.

El principio de inmediatez es una de las bases fundamentales del sistema penal acusatorio, ya que garantiza que el juez tenga un contacto directo y sin intermediarios con la prueba y las partes durante el proceso. Este principio se materializa en la necesidad de que las pruebas sean presentadas en audiencia pública, en presencia del juez que debe emitir la decisión, evitando que se delegue su valoración en terceros. Su aplicación busca garantizar transparencia, contradicción efectiva y una valoración más precisa de la prueba, reduciendo los márgenes de error y asegurando que el proceso sea justo y equitativo.

Desde la perspectiva de la confesión como medio probatorio, la inmediata cobra especial relevancia. La confesión, al ser una declaración de autoincriminación del imputado, debe ser escuchada directamente por el juez, permitiéndole apreciar no solo el contenido de las palabras del acusado, sino también su actitud, lenguaje corporal y otros elementos que pueden ser clave para evaluar su veracidad. En este sentido, la inmediata permite que la confesión no sea interpretada fuera de contexto, asegurando que sea debidamente analizada en el marco de todas las pruebas disponibles<sup>12</sup>.

### • La confesión y la necesidad de inmediatez en su valoración.

Uno de los mayores desafíos en la regulación de la confesión dentro del proceso penal es la posibilidad de retractación estratégica, en la que un confeso cambia su versión de los hechos para evadir la acción de la justicia. Aquí es donde el principio de inmediatez juega un papel crucial, ya que permite que la confesión inicial, obtenida en condiciones de legalidad y voluntariedad, tenga mayor peso probatorio que una retractación posterior sin fundamento sólido.

En este contexto, es importante destacar que la inmediata no solo se aplica en la audiencia de juicio, sino que debe regir desde la fase investigativa. Si un imputado confiesa su participación en un delito de manera voluntaria y en presencia de su defensa, esta declaración debe ser considerada con especial atención por el juez. Sin embargo, la actual normativa no otorga a la confesión un efecto inmediato en la imposición de medidas cautelares o en la captura

excepcional, permitiendo que los confesos puedan retractarse antes de que la justicia pueda actuar con celeridad.

### • Hacia una reforma que garantiza la aplicación del principio de inmediatez en la confesión.

El presente proyecto de reforma busca fortalecer la aplicación del principio de inmediatez en la valoración de la confesión, asegurando que esta no quede desvirtuada por retractaciones sin sustento y que tenga un impacto real en las decisiones judiciales previas al juicio. Para ello, se propone:

1. Incorporar la confesión como criterio suficiente para la adopción de medidas cautelares, siempre que se cumplan los requisitos de voluntariedad, legalidad y respaldo probatorio.

2. Garantizar que la confesión obtenida en audiencia pública tenga mayor peso probatorio, en virtud del principio de inmediatez, evitando que retractaciones sin pruebas sean utilizadas como estrategia de defensa.

3. Reforzar la obligación del juez de evaluar la confesión en el contexto de la audiencia, asegurando que su decisión se base en una apreciación directa del imputado y no en interpretaciones posteriores.

4. Evitar que la retractación injustificada dilate la administración de justicia, estableciendo que, en caso de retractación, el juez deberá valorar el contexto original de la confesión y las pruebas que la corroboran.

El fortalecimiento de la confesión dentro del marco del principio de inmediatez permitirá una justicia más eficiente, equitativa y transparente. Esta reforma no pretende restringir los derechos del imputado, sino garantizar que su confesión, cuando sea libre y sustentada en pruebas, tenga un efecto inmediato y no pueda ser utilizada como una herramienta para evadir la acción penal. Con estas medidas, se busca consolidar un sistema de justicia penal más eficaz, garantista y alineado con los principios del debido proceso y la verdad procesal.

## X. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA CONFESIÓN.

La confesión ha sido reconocida históricamente como un medio probatorio de gran relevancia en el derecho procesal, regulado en distintas normativas que han establecido sus alcances y limitaciones. En Colombia, su tratamiento normativo ha evolucionado desde el Código de Procedimiento Penal de 1991 (Decreto número 2700 de 1991) hasta el actual Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004). En el Decreto número 2700 de 1991, la confesión se consideró una prueba determinante, pero su valoración dependía de la corroboración con otros elementos probatorios. Posteriormente, con la Ley 600 de 2000, que adoptó el sistema procesal mixto, se mantuvo la confesión como un medio de prueba importante, pero se establecieron mayores garantías para evitar su obtención bajo coerción.

<sup>12</sup> El principio de inmediación en materia penal, una mirada desde las sentencias de los tribunales de México, Colombia y Chile - file:///C:/Users/roman.ortiz/Downloads/51367-Texto%20del%20art%C3%ADculo-214630-1-10-20220612.pdf

Con la entrada en vigencia del sistema penal acusatorio mediante la Ley 906 de 2004, se introdujeron cambios fundamentales en la regulación de la confesión. Si bien la confesión ha sido reconocida como un medio probatorio en el proceso penal, no puede ser utilizada de manera exclusiva para fundamentar una condena, pues debe estar corroborada con otros medios de prueba, según lo ha señalado la Sentencia C-782/05<sup>13</sup> de la Corte Constitucional. Además, el artículo 301 de la Ley 906 de 2004, modificado por la Ley 1453 de 2011<sup>14</sup>, establece los supuestos de flagrancia, sin incluir la confesión como criterio para la captura inmediata, lo que ha generado vacíos normativos en la eficacia procesal cuando un confeso representa un riesgo de fuga.

En materia procesal civil y disciplinaria, la confesión ha sido regulada de manera distinta. El Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012)<sup>15</sup>, en su artículo 191, establece requisitos estrictos para que una confesión sea válida, incluyendo que sea expresa, consciente y libre, y que tenga efectos adversos sobre el confesante. De manera similar, el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) otorga validez a la confesión en procesos disciplinarios, pero exige que sea realizada en presencia de un defensor y bajo los principios de voluntariedad y veracidad.

*“Dos características especiales ha tenido la confesión en lo penal: la primera, que no puede ser provocada mediante interrogatorio de parte sometido a la formalidad previa del juramento, y la segunda, que ha de ser corroborada por otros medios de prueba, características éstas que se encuentran ausentes en lo civil, materia en la cual ha sido posible siempre provocar la confesión como ocurría en la antigua absolución de posiciones, hoy transformada en el interrogatorio de parte con ritualidades y consecuencias específicas, entre ellas la confesión ficta o presunta, lo que no ocurre en materia penal, en la cual la confesión ha de ser siempre expresa, de un lado; y, de otro, en cuanto la confesión en materia procesal civil, no requiere ser corroborada por otros medios de prueba, en aquellos casos en que el hecho sobre el cual versa es susceptible de prueba por medio de ella, pero siempre podrá ser infirmada por cualquier medio de prueba, lo que, como se ve, es diferente de lo que sucede en el proceso penal”<sup>16</sup>.*

El desarrollo normativo de la confesión en Colombia ha estado acompañado de importantes pronunciamientos jurisprudenciales. En la Sentencia C-551/16<sup>17</sup>, la Corte Constitucional reafirmó la

validez de la confesión como prueba, pero aclaró que su valoración debe realizarse de manera integral con el resto del material probatorio. Además, la jurisprudencia ha enfatizado que la confesión no puede ser utilizada de manera exclusiva para privar de la libertad a una persona, salvo en casos donde esté sustentada en otros medios probatorios que permitan inferir razonablemente la autoridad de la conducta punible. Estos antecedentes reflejan la necesidad de reformar la Ley 906 de 2004 para ampliar la función de la confesión en la fase inicial del proceso penal, garantizando su uso como criterio probatorio para la captura excepcional y la imposición de medidas de aseguramiento.

Norma/Sentencia	Primicia	Impacto en la confesión
Decreto número 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal)	Regulaba la confesión como prueba determinante, pero sujeta a corroboración.	Considerada la “reina de las pruebas”, pero con necesidad de corroboración.
Ley 600 de 2000 (Código de Procedimiento Penal)	Fortaleció garantías procesales, estableciendo que la confesión debía ser libre y voluntaria.	Aseguró que la confesión solo tendría validez si era obtenida de manera voluntaria y sin presión o coacción.
Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal)	Regula la confesión como medio de prueba sujeto a valoración conjunta, no suficiente por sí solo.	Estructura la confesión como un medio de prueba válido, pero dependiente de otras pruebas.
Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso)	Artículo 191 al 197: Regula la confesión en procesos civiles, estableciendo requisitos de voluntariedad y prueba en contrario.	Confirma que la confesión debe ser probada y no basta con una simple manifestación del imputado.
Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario)	Reconoce la confesión como prueba válida en procesos disciplinarios, con requisitos de asistencia legal.	Permite el uso de la confesión en procedimientos administrativos disciplinarios.
Ley 1142 de 2007	Establece el control de legalidad dentro de las 24 horas posteriores a la captura.	Garantiza que la legalidad de la confesión sea revisada dentro de las primeras 24 horas de la captura.
Sentencia C-592 de 2005	Garantiza que toda restricción de derechos fundamentales en el proceso penal debe cumplir con el principio de proporcionalidad.	Impone restricciones a la confesión como única base de medidas cautelares y condenas.
Sentencia C-799 de 2005	Reitera que la confesión debe ser valorada dentro del conjunto probatorio sin constituir prueba absoluta.	Afirma que la confesión debe ser analizada dentro de un contexto probatorio integral.
Sentencia C-551/16	Determina que la confesión no puede ser la única prueba para condenar, requiriendo apoyo en otras pruebas objetivas.	Impide condenas basadas únicamente en confesiones, exigiendo pruebas adicionales para garantizar la veracidad y evitar falsos positivos.

<sup>13</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-782-05.htm>

<sup>14</sup> [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/Ley\\_1453\\_2011.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_1453_2011.html)

<sup>15</sup> [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/Ley\\_1564\\_2012.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_1564_2012.html)

<sup>16</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-782-05.htm>

<sup>17</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-551-16.htm>

Norma/Sentencia	Primicia	Impacto en la confesión	Norma/Sentencia	Primicia	Impacto en la confesión
Sentencia C-1194 de 2005	Destaca la importancia de la valoración de pruebas adicionales para evitar condenas erróneas.	Resalta la necesidad de pruebas adicionales que confirmen la veracidad de la confesión.	Artículo 293 de la Ley 906 de 2004	Radica que, una vez aceptados los cargos y sin oposición del juez, la acusación se formaliza ante el juez de conocimiento.	Regula la forma en que la confesión es utilizada en la formulación de acusación.
Sentencia C-25108 de 2006	Exige que la aceptación de cargos esté sustentada en un mínimo de prueba.	Exige que la confesión sea verificada con un mínimo de pruebas antes de ser aceptada como válida.	Artículo 29 de la Constitución Nacional	Consagra el debido proceso como garantía fundamental sin dilataciones injustificadas.	Protege el derecho del imputado a un debido proceso sin retrasos injustificados.
Sentencia C-591 de 2005	Resalta la relación entre la búsqueda de la verdad y el debido proceso, enfatizando la tutela judicial efectiva.	Subraya la importancia de la legalidad y la veracidad de la confesión en el proceso penal.	Artículo 327 de la Ley 906 de 2004	Establece que los acuerdos entre la Fiscalía y el imputado deben contar con pruebas mínimas de responsabilidad.	Evita que los preacuerdos vulneren la presunción de inocencia al exigir pruebas que los sustenten.
Sentencia C-805 de 2002	Vincula la legalidad y la observancia del debido proceso en la administración de justicia.	Vincula la confesión con el cumplimiento de garantías procesales internacionales.	Artículo 8º de la Ley 906 de 2004	Regula los derechos del imputado, incluyendo su derecho a la igualdad frente al órgano acusador.	Garantizar la equidad procesal en el tratamiento de la confesión dentro del proceso penal.
Sentencia C-228 de 2002	Introduce la relación de la confesión con tratados internacionales en la etapa de la acción penal.	Establece límites para la confesión en el desarrollo de la acción penal y la imposición de penas.	Artículo 153 de la Ley 906 de 2004	Determina que las actuaciones y decisiones que no deban resolverse en juicio oral deben adelantarse en audiencia preliminar.	Determina que cualquier decisión relacionada con la confesión debe tomarse en audiencia pública.
Sentencia C-456 de 2006	Permite a la víctima solicitar pruebas en el juicio.	Permite la inclusión de pruebas de parte de la víctima para comprobar la veracidad de la confesión.			
Sentencia C-209 de 2007	Garantiza que la víctima pueda intervenir en todas las etapas del proceso penal.	Amplía los derechos de la víctima en el proceso penal, incluyendo el análisis de confesiones.			
Sentencia C-336 de 2007	Establece que las medidas restrictivas deben cumplir con idoneidad, necesidad y proporcionalidad.	Asegura que cualquier prueba derivada de la confesión cumpla con proporcionalidad y necesidad.			
Sentencia C-822 de 2005	Desarrollar la aplicación del principio de proporcionalidad en la prueba penal.	Limita el uso de la confesión como prueba única y exige verificación de otros elementos.			
Sentencia C-782/05	Reafirma la garantía del derecho a la no autoincriminación y la necesidad de que la confesión sea voluntaria y corroborada.	Protege el derecho del acusado a no declarar contra sí mismo y evita abusos en la obtención de confesiones, estableciendo la necesidad de verificación probatoria.			
Sentencia C-1287 de 2001	Reitera la importancia del respeto por la dignidad humana en la obtención de pruebas.	Reafirma el respeto a la dignidad humana y prohíbe la obtención de confesiones mediante presión.			
Sentencia STC21575-2017	Aclara que la confesión ficta debe ser valorada junto con otras pruebas sin ser determinante.	Garantiza que la confesión ficta no pueda ser utilizada como única prueba en la determinación de la responsabilidad.			
Artículo 283 de la Ley 906 de 2004	Regula la estructuración del escrito de acusación tras la aceptación de cargos.	Estructura el procedimiento para formalizar la confesión en el marco de la acusación penal.			

Fuente: creación propia.

## XI. IMPACTO FISCAL.

Recordando la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, en su artículo 7º indica que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Haciendo relación a los posibles costos, se menciona que no se incurre en gastos adicionales. Asimismo, la Corte Constitucional ha indicado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

*El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar*

*una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de voto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.*

Y en Sentencia C-502 de 2007 de la misma Corte, señaló que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en impedimento para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa<sup>18</sup>:

*En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesionaría seriamente la autonomía del Legislativo.*

Por lo anterior, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, es importante precisar que el presente Proyecto de Ley no genera un impacto fiscal significativo. El proyecto no implicará costos adicionales que excedan los recursos ya contemplados dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, definido por el Presupuesto General de la Nación. Así mismo, el proyecto no contempla la creación de nuevas fuentes de financiación ni establece nuevas cargas fiscales.

Por otro lado, el impacto fiscal del proyecto es moderado, ya que no genera una carga presupuestal adicional significativa, sino que busca optimizar el uso de los recursos en la administración de justicia penal. La regulación de la confesión como criterio válido para medidas cautelares y captura excepcional reducirá los costos derivados de investigaciones prolongadas y la acumulación de procesos, mejorando la eficiencia en la ejecución del presupuesto judicial.

Actualmente, la falta de normatividad sobre el uso de la confesión en la fase investigativa incrementa el gasto público en la recolección de pruebas adicionales y en la persecución de imputados que se retractan y evaden la justicia, lo que implica costos en operativos de búsqueda, reincidencia delictiva y congestión del sistema judicial. Con esta reforma, se fortalecerá la comparecencia del acusado, reduciendo los costos operacionales de la Fiscalía y los tribunales.

Desde una perspectiva fiscal, el proyecto no requiere nuevas estructuras administrativas ni un aumento en el gasto público, sino una redistribución eficiente de los recursos existentes.

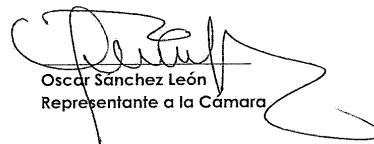
En conclusión, esta reforma no representa una carga adicional para el Estado, sino que contribuirá a la reducción del gasto judicial y garantizará un uso más eficiente de los recursos públicos, alineándose con los principios de sostenibilidad fiscal y con los lineamientos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## XII. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. De igual manera, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.

Por lo anterior, tenemos que en esta iniciativa legislativa no se evidencia que el ponente o los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 *ibidem*: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

Atentamente.

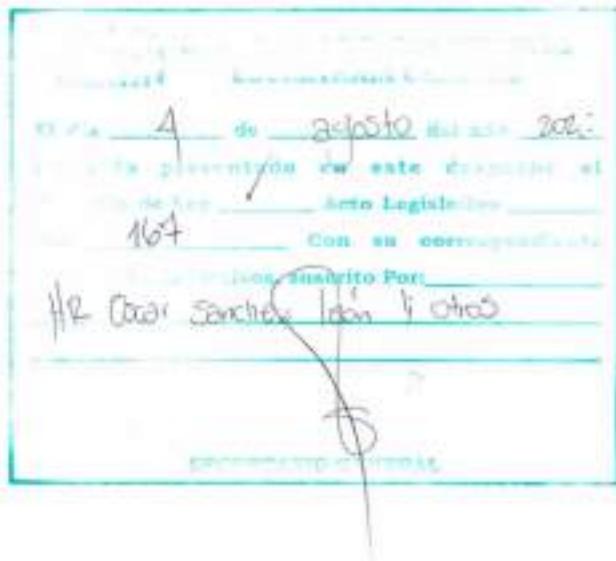


Oscar Sánchez León  
Representante a la Cámara

Monica Karen Bacunay




<sup>18</sup> Sentencia C-502 de 2007 Ponente: Doctor Manuel José Cepeda Espinosa.



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 168 DE  
2025  
CÁMARA**

por la cual se establece la expedición gratuita del duplicado de la cédula para Adultos mayores sin pensión hombres de 62 años y mujeres de 57 años en adelante, así como la exención de cobro para la obtención de la cédula digital a jóvenes entre los 18 a 28 años.

Bogotá, D. C., julio de 2025.

Doctor:

**JAIPE RAÚL SALAMANCA**

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Asunto.** Radicación de **Proyecto de Ley número 168 de 2025**, por la cual se establece la expedición gratuita del duplicado de la cédula para Adultos mayores sin pensión hombres de 62 años y mujeres de 57 años en adelante, así como la exención de cobro para la obtención de la cédula digital a jóvenes entre los 18 a 28 años.

Respetado presidente,

De conformidad con lo establecido en los artículos 139 y 140 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, en mi calidad de Congresista de la República y en uso de las atribuciones que me han sido conferidas por la constitución, respetuosamente me permito radicar el Proyecto de Ley de la referencia y, en consecuencia, de la manera más respetuosa le solicito se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo previsto en el artículo 144 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992.

La presente iniciativa congresional está compuesta por:

1. Articulado.

2. Exposición de motivos

Adjunto original y tres (3) copias del documento.

Atentamente;

**1. ARTICULADO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 168 DE 2025  
CÁMARA**

por la cual se establece la expedición gratuita del duplicado de la cédula para Adultos mayores sin pensión hombres de 62 años y mujeres de 57 años en adelante, así como la exención de cobro para la obtención de la cédula digital a jóvenes entre los 18 a 28 años.

**El Congreso de Colombia**

**Decreta:**

**Artículo 1º. Objeto del proyecto.** El presente proyecto tiene por objeto modificar la Ley 1163 de 2007 para establecer la expedición gratuita del duplicado de la cédula para los adultos mayores sin pensión, hombres de 62 años y mujeres de 57 años en adelante, así como la exención de cobro para la obtención de la cédula digital a jóvenes entre los 18 y 28 años que a la fecha de entrada en vigencia de la ley no posean cédula digital, con el fin de promover la inclusión digital, reducir barreras económicas y asegurar la equidad en el acceso a la identificación y los servicios ciudadanos.

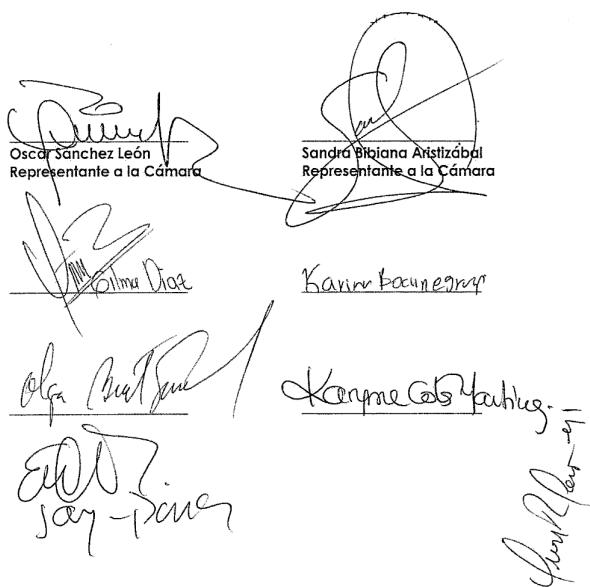
**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 5º de la Ley 1163 del 2007, el cual quedará así:

**Artículo 5º. ARTÍCULO 5º. Exenciones al cobro.** De conformidad con las disposiciones vigentes, la Registraduría Nacional del Estado Civil exonerará del cobro para obtener el documento de identidad, en los siguientes casos:

a) Expedición de la Cédula de Ciudadanía y Tarjeta de Identidad por primera vez;

- b) Inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y su primera copia, y la destinada a expedir la cédula de ciudadanía de primera vez;
- c) Población desplazada por la violencia; previa certificación de organismo competente;
- d) Personal desmovilizado previa certificación del organismo competente;
- e) Duplicado de la cédula para la población de los grupos A, B y C del Sisbén, por una sola vez;
- f) La renovación de cualquiera de los documentos de identificación;
- g) En situaciones especiales valoradas y reguladas por el Registrador Nacional del Estado Civil;
- h) Duplicado a Adultos mayores sin pensión hombres de 62 años y mujeres de 57 años en adelante, por una sola vez;
- i) Cédula digital a jóvenes entre los 18-28 años que a la fecha de entrada en vigencia de la ley no posean cédula digital, por primera vez.

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



## 2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO

Tiene por objeto modificar la Ley 1163 de 2007 para establecer la expedición gratuita del duplicado de la cédula para los adultos mayores sin pensión, hombres de 62 años y mujeres de 57 años en adelante, así como la exención de cobro para la obtención de la cédula digital a jóvenes entre los 18 y 28 años que a la fecha de entrada en vigencia de la ley no posean cédula digital, con el fin de promover la inclusión digital, reducir barreras económicas y asegurar la equidad en el acceso a la identificación y los servicios ciudadanos.

### ASPECTOS GENERALES

#### Justificación del Proyecto.

En primer lugar, la exoneración de costos para el duplicado de la cédula de los adultos mayores es fundamental debido a las condiciones inherentes a

este grupo etario. Las personas mayores enfrentan una mayor propensión a la pérdida o deterioro de documentos debido a factores asociados a la edad, como la disminución de capacidades visuales y cognitivas.

Adicionalmente, la imposibilidad de utilizar una copia como documento válido de identificación en situaciones formales limita el acceso de este grupo a derechos básicos y servicios esenciales. Por lo tanto, la exoneración del duplicado de la cédula permitirá a los adultos mayores tener acceso continuo a su identidad oficial, facilitando su participación social y su acceso a servicios sin enfrentar una carga económica adicional.

En segundo lugar, la exoneración del cobro para la cédula digital de los jóvenes entre 18 y 28 años se fundamenta en la realidad de esta generación como nativos digitales. Esta medida se alinea con los esfuerzos nacionales por avanzar hacia la digitalización, especialmente en el marco de la política de “Colombia Potencia Digital”, promovida por el MinTIC en el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026. Los jóvenes representan un grupo que no solo participa activamente en el entorno digital, sino que será fundamental en la transición de Colombia hacia una economía y una sociedad digital. Facilitar el acceso a la cédula digital para esta población no solo promueve una cultura de inclusión digital y equidad, sino que también incentiva el uso de tecnologías avanzadas que benefician tanto a los ciudadanos como a las instituciones.

### Duplicado de cédula de ciudadanía para adultos mayores

Tener una identificación oficial es una necesidad básica para todos los ciudadanos, ya que su ausencia puede ocasionar importantes barreras en el acceso a servicios esenciales. Esta situación adquiere especial relevancia en el caso de los adultos mayores, quienes dependen de su cédula de ciudadanía para acceder a servicios médicos, participar en programas de ayuda social y realizar trámites administrativos esenciales.

En este contexto, el proyecto considera los rangos de edad para definir a los adultos mayores según la edad pensional vigente en Colombia: 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres, conforme al régimen general de pensiones. Este criterio, alineado con la normativa nacional, permite atender las necesidades específicas de este grupo poblacional que, además de ser vulnerable, enfrenta riesgos adicionales asociados a factores como pérdida de memoria, movilidad reducida y menor destreza manual, los cuales incrementan la probabilidad de extraviar o deteriorar su documento de identidad. Por ello, se justifica la implementación de medidas específicas que faciliten su acceso a duplicados y otros servicios relacionados.

La vulnerabilidad social, definida como un proceso complejo que afecta a personas, grupos o comunidades en desventaja social y ambiental (Chambers, 1989; Bohle, 1993; Pérez de Armiño, 1999), es un marco relevante para analizar la situación

de los adultos mayores. Según la CEPAL (2002), esta vulnerabilidad puede medirse mediante una combinación de exposición a riesgos, incapacidad para enfrentarlos y dificultad para adaptarse, factores que suelen presentarse en este grupo poblacional. Además, Sánchez-González (2005) resalta que los riesgos sociales, derivados de exclusión, problemas de salud y desigualdad, afectan especialmente a los adultos mayores, quienes suelen contar con recursos limitados para enfrentarlos.

La CEPAL (2002) propone una ecuación para medir la vulnerabilidad: exposición a riesgos + incapacidad para enfrentarlos + dificultad para adaptarse. Sin embargo, autores como Fabre et al. (2009) sugieren eliminar términos negativos y centrarse en las capacidades propositivas de los afectados. En este contexto, los activos —tanto tangibles como intangibles— son fundamentales, ya que incluyen recursos materiales, redes sociales y derechos adquiridos, que permiten a las comunidades mejorar su calidad de vida y enfrentar adversidades (Moser, 1998; Kaztman, 2000).

En este sentido, es esencial considerar el concepto de resiliencia, como sugiere De Vries (2007), para analizar si las estrategias implementadas permiten no solo superar las dificultades sino también generar nuevas oportunidades. Los activos tangibles e intangibles, como redes sociales, derechos adquiridos y acceso a documentos de identidad, se vuelven cruciales para fortalecer la capacidad de adaptación de esta población (Moser, 1998; Kaztman, 2000). Por tanto, estrategias integrales que promuevan el acceso a servicios básicos, incluido el de identificación oficial, son fundamentales para reducir su vulnerabilidad, fomentar su resiliencia y mejorar su calidad de vida, contribuyendo a la construcción de un tejido social más sólido y equitativo (Egea-Jiménez *et al.*, 2008b).

En Colombia, la importancia de estos documentos es evidente, ya que los adultos mayores dependen de su cédula de ciudadanía para realizar trámites esenciales que impactan directamente su calidad de vida y su inclusión social y económica. Por ejemplo, el acceso a servicios de salud exige la presentación de la cédula original en hospitales y clínicas, siendo crucial para recibir atención médica o tratamientos necesarios. En situaciones de emergencia o enfermedad, la ausencia de este documento puede retrasar significativamente la atención, poniendo en riesgo su bienestar físico.

Además, la cédula es indispensable para la solicitud y el cobro de pensiones, una fuente fundamental de ingresos para este grupo poblacional. Asimismo, en el ámbito financiero, las instituciones bancarias exigen la cédula original para realizar transacciones como retiros o autorizaciones de pago. La falta de este documento puede comprometer su independencia económica, incrementando su vulnerabilidad y dependencia de terceros.

Garantizar el acceso rápido y eficiente a documentos de identidad no solo contribuye a

minimizar los riesgos sociales y económicos que enfrentan los adultos mayores, sino que también fortalece su resiliencia al proporcionarles herramientas esenciales para enfrentar adversidades y aprovechar oportunidades, promoviendo así una inclusión social y económica más efectiva.

En este contexto, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) en Colombia juega un papel crucial. Esta herramienta clasifica a la población según sus condiciones socioeconómicas, permitiendo al Estado focalizar sus esfuerzos en los sectores más vulnerables. Diseñado como un mecanismo de inclusión social, el SISBEN organiza a las personas en grupos que van del A al D, basándose en factores como ingresos, acceso a bienes y servicios, y calidad de vida. Los grupos A, B y C, correspondientes a condiciones de pobreza extrema conformado por 5 subgrupos (desde A1 hasta A5), moderada conformado por 7 subgrupos (desde B1 hasta B7) y vulnerabilidad conformada por 18 subgrupos (desde C1 hasta C18), respectivamente, concentran las políticas sociales del gobierno al enfrentar mayores desafíos económicos y de integración.

Por ejemplo, el grupo A incluye a quienes viven en pobreza extrema y carecen de los recursos básicos para subsistir, mientras que el grupo C abarca a aquellos que, aunque cuentan con algún ingreso o empleo, son altamente vulnerables a caer en la pobreza debido a factores como la edad, enfermedades o dependencia económica. En este escenario, la medida propuesta de eximir el costo del duplicado de la cédula de ciudadanía beneficiaría directamente a los adultos mayores pertenecientes a estos grupos, quienes dependen del Estado para acceder a derechos fundamentales.

Un ejemplo internacional que respalda este enfoque es el modelo implementado en España a través de la Ley Orgánica de Protección a las Personas Mayores. Esta normativa garantiza un sistema integral de atención y protección para los adultos mayores, mediante la colaboración de todas las Administraciones Públicas y sectores sociales involucrados. Entre sus medidas destacadas se encuentra la facilitación del acceso al documento de identidad para mayores de 65 años, asegurando que este grupo no enfrente obstáculos para obtener o reemplazar su identificación oficial. Este modelo ha demostrado ser clave para promover la participación plena de los adultos mayores en la sociedad, además de garantizar su acceso a servicios esenciales.

Al considerar este ejemplo, se evidencia la importancia de implementar estrategias similares en Colombia, adaptadas a las necesidades específicas de los grupos más vulnerables del SISBEN, para reducir barreras y fomentar una inclusión social más equitativa. Este enfoque es particularmente relevante en un contexto en el que los datos demográficos presentan desafíos significativos para la sostenibilidad del sistema de protección social en el país.

El índice de natalidad en Colombia ha mostrado una tendencia decreciente entre 2015 y 2023, pasando de 660,999 nacimientos en 2015 a 513,448 en 2023. Esta caída progresiva, acentuada desde 2020 debido a factores como la pandemia de Covid-19 y sus repercusiones socioeconómicas, plantea la necesidad de reforzar medidas que garanticen la seguridad y bienestar de la población envejecida. Si esta tendencia continúa, el envejecimiento poblacional podría intensificarse, aumentando la proporción de adultos mayores que dependen del Estado para acceder a derechos fundamentales.

Por tanto, adaptar políticas públicas que aseguren un acceso más eficiente a documentos de identidad, como la exención de costos para el duplicado de la cédula, no solo beneficia a los adultos mayores actuales, sino que también se convierte en una estrategia esencial para abordar los desafíos sociales y económicos derivados de un cambio demográfico sostenido.

Proyecciones del DANE para 2050 estiman que habrá 115 adultos mayores por cada 100 jóvenes, marcando la transición hacia una sociedad más envejecida. Este cambio genera grandes retos en términos de políticas públicas y bienestar, especialmente para garantizar derechos de identificación y participación a los adultos mayores, cuya proporción en la población es cada vez más significativa. La propuesta de eximir del costo del duplicado de la cédula responde a esta realidad nacional, promoviendo un acceso justo y sin barreras a documentos de identificación oficiales para una población que enfrenta mayor riesgo de extravío.

El envejecimiento poblacional es aún más marcado en regiones como Quindío, Caldas y Risaralda, donde en 2022 el porcentaje de personas adultas mayores alcanzó 20,2%, 19,8% y 19,0%, respectivamente. Esta alta concentración de adultos mayores en el Eje Cafetero subraya la urgencia de políticas de inclusión, que faciliten el acceso a documentos oficiales y promuevan la dignidad y la accesibilidad para las personas mayores en los territorios donde esta transformación demográfica es más pronunciada.

#### **Proyecciones de Población Nacional hombres de 62 años y mujeres de 57 años en adelante**

- Se presenta según las estadísticas oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el análisis de la población de adultos mayores en Colombia, de la siguiente manera:

**Tabla 1. Proyecciones de población en Colombia. Hombres de 62 años y más, para el 2024.**

<i>Proyecciones de población nacional de adultos mayores por sexo. Periodo 2023-2024.</i>		
<i>Grupos de edad</i>	<i>Hombres</i>	<i>%</i>
62-65	839727	27,0%
66-69	752818	24,2%
70-74	633517	20,4%

<i>Proyecciones de población nacional de adultos mayores por sexo. Periodo 2023-2024.</i>		
<i>Grupos de edad</i>	<i>Hombres</i>	<i>%</i>
75-79	421354	13,6%
80-84	247487	8,0%
85 y más	212292	6,8%
<b>Total Colombia</b>	<b>3.107.195</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras proporcionadas por el DANE.

**Tabla 2. Proyecciones de población en Colombia. Mujeres de 57 años y más, para el 2024.**

<i>Proyecciones de población nacional de adultos mayores por sexo. Periodo 2023-2024.</i>		
<i>Grupos de edad</i>	<i>Mujeres</i>	<i>%</i>
57 - 59	884137	16,8%
60 - 64	1330497	25,3%
65-69	1067272	20,3%
70-74	792858	15,1%
75-79	548031	10,4%
80-84	337305	6,4%
85 y más	307517	5,8%
<b>Total Colombia</b>	<b>5.267.617</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras proporcionadas por el DANE.

#### **Cédula digital gratuita para los jóvenes entre 18-28 años**

La cédula digital representa un paso hacia una identidad moderna y segura que facilita el acceso a una amplia gama de servicios gubernamentales y privados. Sin embargo, para los jóvenes, asumir el costo de esta identificación puede ser una barrera de acceso, limitando su plena participación en el ecosistema digital del país. Exonerar este costo para los ciudadanos de 18 a 28 años que a la fecha de entrada en vigencia de la ley no posean cédula digital no solo es una medida inclusiva, sino que alinea los esfuerzos del Estado con la realidad de una generación que ha crecido en un entorno de constante digitalización.

#### **Análisis de la expedición de la cédula digital en Colombia**

Para contextualizar la trayectoria de la cédula digital se expondrán los siguientes puntos:

1. El Decreto número 620, emitido el 2 de mayo de 2020 por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), marcó el inicio de la implementación de la cédula digital. En ese momento, los jóvenes que actualmente tienen 28 años en esa fecha tenían 24 años de edad. Debido a esto, no fueron beneficiarios de la expedición gratuita de la cédula digital en su primera emisión.

2. Posteriormente, en 2022, cuando se masificó la emisión de este documento, los jóvenes que en ese entonces tenían 22 años tampoco accedieron a este beneficio de forma gratuita.

3. En este contexto, es imperativo que el Gobierno nacional, en concordancia con la política de transformación digital, adopte medidas que permitan garantizar el acceso a la cédula digital sin costo alguno.

Esta iniciativa se encuentra en sintonía con las metas del Estado de reducir la brecha digital y fortalecer la infraestructura tecnológica nacional, especialmente en beneficio de los jóvenes que impulsarán el desarrollo del país.

Actualmente, la estrategia del Estado colombiano en materia de transformación digital se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 y en la iniciativa “Colombia Potencia Digital”, liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). Esta política busca que todos los ciudadanos, especialmente los jóvenes, accedan a herramientas digitales y servicios públicos modernos, seguros y eficientes.

Por lo tanto, esta propuesta no solo fortalece el compromiso de Colombia con la inclusión digital, sino que también potencia la construcción de un entorno donde todos los ciudadanos, independientemente de su situación económica, puedan formar parte de la transformación digital en marcha.

### **Países que implementan el documento de identidad electrónico**

#### **Países de América Latina**

**Chile:** A partir de septiembre de 2013, Chile actualizó su sistema de cédula de identidad y pasaportes para incluir un microchip que almacena datos biométricos, siguiendo estándares internacionales de seguridad. Este sistema mejora la seguridad en la identificación de ciudadanos y facilita transacciones en línea y el acceso a servicios de gobierno electrónico.

**Guatemala:** Introdujo el DPI (Documento Personal de Identificación) en agosto de 2010. Este documento electrónico moderniza la forma en que se identifica a los ciudadanos, facilitando la gestión de trámites y el acceso a servicios gubernamentales.

**Perú:** En julio de 2013, Perú introdujo el DNI electrónico, inicialmente destinado a personas mayores de 18 años. Este documento permite a los ciudadanos firmar digitalmente y facilita el acceso a una variedad de servicios en línea.

**Uruguay:** Desde 2015, Uruguay cuenta con un documento de identidad electrónico que permite la firma digital y almacena huellas digitales para verificar la identidad. Este documento también se utiliza como documento de viaje en algunos países de América del Sur.

#### **Resto del Mundo**

**Afganistán:** Desde mayo de 2018, el país ha emitido una tarjeta de identificación electrónica con características de seguridad avanzadas. Esta tarjeta contiene un chip que almacena datos biométricos y la identidad electrónica del ciudadano.

**Alemania:** El Elektronischer Personalausweis se utiliza desde noviembre de 2010 y es obligatorio para todos los ciudadanos mayores de 16 años. Incorpora un chip RFID que almacena información personal y permite la autenticación en línea para la firma electrónica.

**Bélgica:** Desde 2002, los ciudadanos tienen acceso a la Carte d'identité électronique, que incluye un chip que almacena datos de identidad y claves para la firma digital. Desde 2006, los adolescentes pueden obtener una versión especial llamada “Kids-ID”.

**España:** El DNIe se emite desde marzo de 2006 y permite a los ciudadanos realizar trámites en línea, autenticarse ante instituciones y realizar transacciones bancarias. Está fabricado en policarbonato y tiene una validez de diez años.

**Italia:** Desde 2006, la Carta d'Identità Elettronica reemplaza los documentos en papel y permite el acceso a servicios gubernamentales electrónicos. Aunque el sistema está en proceso de renovación, la cédula electrónica sigue siendo un componente clave en la modernización de la identificación de los ciudadanos italianos.

**Israel:** Desde julio de 2013, se emite un documento de identidad electrónico que tiene una validez de diez años. Aunque no es obligatorio, este documento proporciona a los ciudadanos una opción para acceder a servicios en línea y autenticar su identidad de manera segura.

#### **Política Digital - El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic)**

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) en el decreto 767 del 2022, *por el cual se establecen los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo I del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones* en la sección 2 denominada Elementos de la Política de Gobierno Digital, apartado 3.4 se establece los Servicios Ciudadanos Digitales el cual es una iniciativa que tiene como *objetivo mejorar la relación entre el Estado y la ciudadanía a través del uso de tecnologías digitales*. Este habilitador se centra en desarrollar y fortalecer las capacidades de las entidades públicas para ofrecer servicios y trámites accesibles de manera digital, garantizando así el derecho de los ciudadanos a utilizar medios electrónicos en su interacción con la administración pública.

Esto significa que los Servicios Ciudadanos Digitales deben asegurar que cualquier persona pueda acceder a servicios del Estado de forma sencilla y sin barreras tecnológicas, lo cual también implica un esfuerzo por parte de las entidades en términos de accesibilidad e inclusión digital. Además, se busca optimizar los procesos administrativos, de modo que los trámites puedan realizarse de manera más ágil y eficiente, ahorrando tiempo y recursos tanto a los ciudadanos como a la administración.

Por otro lado, la implementación de servicios digitales también es un paso hacia una mayor transparencia y confianza pública. Al ofrecer servicios digitales seguros y de calidad, se fomenta la transparencia en la gestión del Estado, lo que refuerza la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Además, este habilitador de la Política de Gobierno Digital busca adaptar la oferta de servicios del Estado a las necesidades y expectativas de la ciudadanía, asegurando que las soluciones digitales no solo sean accesibles, sino también útiles y relevantes para las personas.

Esta transformación digital no solo busca modernizar y optimizar los servicios públicos, sino también adaptar el Estado a las expectativas de una ciudadanía que cada vez exige mayor agilidad, accesibilidad y transparencia en sus interacciones digitales. Para los jóvenes entre 21 y 28 años, quienes crecieron en un mundo cada vez más digital, la identidad digital no es solo una herramienta adicional, sino un recurso fundamental que simplifica y habilita su vida cotidiana. Desde la posibilidad de realizar trámites sin tener que desplazarse hasta oficinas físicas hasta la comodidad de acceder a servicios de salud, educativos o financieros de forma rápida y remota, la cédula digital es un avance que alinea al Estado con los patrones de vida de esta generación, la cual busca soluciones prácticas y eficientes en un entorno digital.

Además, la adopción de identidades digitales contribuye a mejorar la seguridad en línea, ofreciendo autenticaciones y verificación de identidad más robustas para proteger la información personal de los usuarios. La cédula digital facilita, por ejemplo, la realización de trámites como apertura de cuentas

bancarias o inscripción a servicios, al reducir los riesgos de suplantación de identidad y aumentar la precisión en la verificación de datos. Este sistema se convierte en una herramienta que asegura la identidad de cada individuo, adaptándose a los entornos laborales, académicos y administrativos de los jóvenes, quienes requieren mecanismos ágiles para desarrollar su vida profesional y personal en un entorno globalizado y cada vez más digitalizado.

Al promover una identidad digital accesible, el Estado también avanza hacia una sociedad con mayor inclusión tecnológica y social, permitiendo que todos los ciudadanos puedan aprovechar las ventajas de un entorno digital sin limitaciones físicas o geográficas.

El siguiente apartado presenta un análisis estadístico de los rangos de jóvenes entre los 18-28 años en Colombia en una proyección para el 2024. El análisis se realiza a nivel regional, abarcando las cinco regiones del país: Caribe, Andina, Pacífica, Orinoquía y Amazonía. El cual se centra en evaluar el impacto de esta iniciativa en cada región. Adicionalmente, se busca destacar la importancia del duplicado en adultos mayores y la tenencia de la cédula digital para los jóvenes dentro del marco comunitario y social de Colombia.

#### **Proyecciones de Población Nacional jóvenes de los 18 a 28 años**

- Se presenta según las estadísticas oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el análisis de la población joven entre los 18-28 años en Colombia, de la siguiente manera:

<i>Proyecciones de población nacional de 18 a 28 años por sexo.</i>				
<i>Periodo 2023-2024.</i>				
<i>Edades simples</i>	<i>Proyecciones de población año 2024</i>		<i>Total</i>	<i>%</i>
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>		
18 a 20	1.242.147	1.201.011	2.443.158	25,9%
21 a 24	1.727.882	1.695.877	3.423.759	36,3%
25 a 28	1.793.183	1.784.257	3.577.440	37,9%
Total Colombia	4.763.212	4.681.145	3.577.440	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras proporcionadas por el DANE.

## **II. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.**

	<b>AÑO</b>	<b>FUNDAMENTOS JURÍDICOS</b>	<b>ANTECEDENTES LEGALES</b>
<b>1</b>	1991	Constitución Política	Objetivos de la ley, creación y funciones de los municipios
<b>2</b>	1929	LEY 31	La presente ley estableció que el Jurado Electoral expediría a todo ciudadano inscrito en el registro una cédula de ciudadanía, que contendría su nombre, filiación, foto y firma.
<b>3</b>	1934	DECRETO NÚMERO 944	Estableció las características que debería tener este documento: 17 centímetros de largo por lado, papel fino, el escudo de la República y, al respaldo, la huella del dedo pulgar derecho de la persona, lo que incorporaba los recientes avances en dactiloscopia. El documento era diligenciado con tinta y de manera manual, dado que para la época no se contaba con sistemas de plastificación, lo que dificultaba su cuidado.

	AÑO	FUNDAMENTOS JURÍDICOS	ANTECEDENTES LEGALES
4	1934	LEY 7 <sup>a</sup>	Sancionada por el presidente Alfonso López Pumarejo, estableció por primera vez que este documento de identificación sería requerido tanto para actos políticos como civiles.
5	1961	LEY 39	Estableció que esta cédula blanca laminada sería el único documento con el cual los colombianos mayores de edad podrían identificarse en todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales.
6	2007	LEY 1163	Por la cual se regulan las tasas por la prestación de servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones.
7	2009	LEY 1341	Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs), se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.
8	2015	DECRETO NÚMERO 1078	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
9	2019	DECRETO NÚMERO 2106	“Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”
10	2020	DECRETO NÚMERO 620	Artículo 2.2.17.1.3. Identificación por medios digitales. La identificación por medios digitales, a través de la cédula de ciudadanía digital y por biometría se regirá por las disposiciones que para tal efecto expida la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el marco de sus competencias.
11	2021	LEY 2080	Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.
12	2022	DECRETO NÚMERO 767	Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

### III. IMPACTO FISCAL.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, que establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”, **se aclara que el presente proyecto de ley genera un posible impacto fiscal.**

**Estimación de costo total si todos los adultos mayores tramitaran el duplicado de la cédula digital en 2025**

Según cifras del DANE para 2021, **2.800.020** adultos mayores sin pensión, lo que indica que están en condición de vulnerabilidad.

El valor del duplicado de la cédula digital en 2025 es de **\$64.100**.

Suponiendo que todos estos adultos mayores han perdido su cédula y deben tramitar el duplicado digital, el costo total estimado sería:

$$2.800.020 \text{ personas} \times \$64.100 = \$179.480.282.000$$

#### Importante aclarar:

Esta es una **estimación promedio** basada en la suposición de que el **100% de los adultos mayores**

**sin pensión** debe realizar el trámite de duplicado de cédula digital en 2025.

No se trata de una cifra real de gasto, sino de un **ejercicio hipotético para dimensionar el impacto económico** que representaría este proceso para una población en situación de vulnerabilidad.

**Estimación de costo total si todos los jóvenes entre 18 y 28 años tramitaran la cédula digital en 2025**

Según datos oficiales, la **población total entre los 18 y 28 años en Colombia es de 10.871.021 personas**.

El valor del trámite de la cédula digital en 2025 es de **\$68.900**.

Si todos estos jóvenes debieran tramitar su cédula digital por primera vez, el costo total sería:

$$10.871.021 \text{ personas} \times \$68.900 = \$749.018.346.900$$

#### Importante aclarar:

Este cálculo es una **estimación hipotética** bajo la premisa de que **ninguno de los jóvenes entre 18 y 28 años posee cédula digital**.

No representa una cifra real de gasto, sino un **ejercicio promedio para dimensionar el impacto económico** si el total de esta población tuviera que asumir el costo del trámite individual.

#### IV. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

Conforme a lo anterior, el artículo 286 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2009, definió lo relativo al régimen de conflicto de intereses de los congresistas, en ese sentido dispuso:

*“(...) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil “(Copiado del texto original).*

Por otra parte, la ley también define las consecuencias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en este sentido dispuso:

*“(...) Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

*a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.*

*b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

*c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

*d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector*

*económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

*e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

*f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

**Parágrafo 1º.** Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

**Parágrafo 2º.** Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

**Parágrafo 3º.** Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992 “(Copiado del texto original)<sup>1</sup>.

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado se ha pronunciado en Sentencia del año 2022<sup>2</sup>, estableciendo lo siguiente:

*“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”.*

#### V. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Por las razones antes expuestas, se deja a consideración de la honorable Cámara de Representantes, el texto de esta iniciativa legislativa **“Por la cual se establece la expedición gratuita del duplicado de la cédula para Adultos mayores sin pensión hombres de 62 años y mujeres de 57 años en adelante, así como la exención de cobro para la obtención de la cédula digital a jóvenes entre los 18 a 28 años”**.

<sup>1</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023). Concepto 182451 de 2023. Departamento Administrativo de la Función Pública. Enlace <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=218330>

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala Plena. Expediente Sentencia del 3 de septiembre de 2002, recaída dentro del expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01.

Atentamente;

Oscar Sánchez León  
Representante a la Cámara

Sandra Bibiana Aristizábal  
Representante a la Cámara

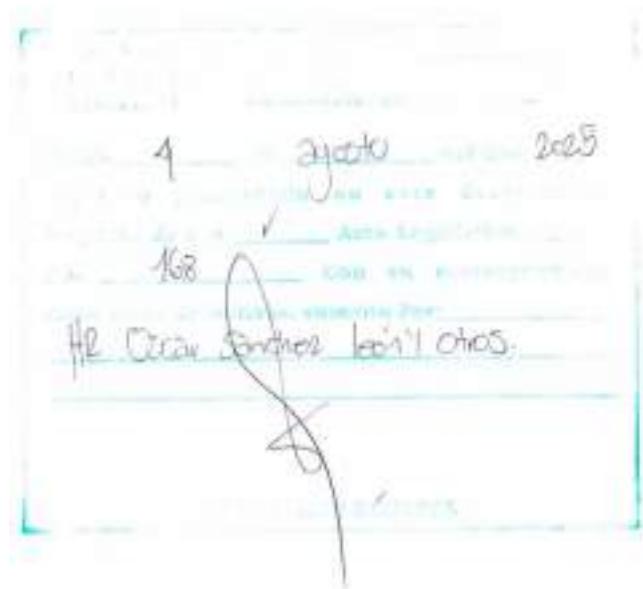
Juan Pablo

Karina Fernández

Yaneth Díaz

Ara Bustamante  
AD  
JAY-PONI

Karen Gómez  
Dolores



## CONTENIDO

Gaceta número 1455 - Miércoles, 20 de agosto de 2025

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 167 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal) y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de Ley número 168 de 2025, Cámara por la cual se establece la expedición gratuita del duplicado de la cédula para Adultos mayores sin pensión hombres de 62 años y mujeres de 57 años en adelante, así como la exención de cobro para la obtención de la cédula digital a jóvenes entre los 18 a 28 años ..... 13