Justicia

La Justicia que Colombia necesita

Propuestas de la **Comisión Asesora** para la **Reforma a la Justicia**

COMISIÓN ASESORA PARA LA REFORMA A LA JUSTICIA

Ministerio de Justicia y del Derecho

Balance de propuestas y proyecciones de la segunda etapa de trabajo de la Comisión 2026

Bogotá D.C., Julio de 2026

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Ministerio de Justicia y del Derecho

Despacho de la Ministra de Justicia y del Derecho

MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (e)

Cielo Rusinque Urrego

Exministros

Néstor Osuna

Ángela María Buitrago

Jorge Iván Cuervo

Subcomisión de justicia inclusiva y enfoques diferenciales

Cristina Uribe Jaimes, Colombia Diversa.
Nicole Meneses, Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS). Federico Isaza Piedrahita, Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS).
Samuel Valencia, Asociación Colombiana de Sordociegos (SURCOE).
Deinedt Castellanos, Consejo Nacional de Colombia Mayor.
Neygeth María Romero, Organización de la Comunidad Raizal residente fuera del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (ORFA).
Norma Sánchez, Fundación Saldarriaga Concha.

Subcomisión de Reformas Penales

Mauricio Cristancho Ariza, Comisión Asesora de Política Criminal (presidente).
Andrés Pérez Velasco (Subdirector General CEJ), Corporación Excelencia en la Justicia.
Sebastián Escobar Uribe (Presidente de CAJAR), Colectivo de abogados José Alvear Restrepo (CAJAR).
Liliana María Calle Rojas, Fiscalía General de la Nación.
Omar Alejandro Alvarado Bedoya, Fiscalía General de la Nación.
Gabriela Vélez Acelas, Procuraduría General de la Nación
Karolain Bonilla, Procuraduría General de la Nación
Laura Pamela Ruiz Gómez, Diego Mauricio Olarte Rincón y Sarah Juanita Campos, Defensoría del Pueblo.
José Oswaldo Viloria Aguas, Asociación Nacional de Trabajadores del Sistema Judicial (Asonal Judicial).
Luz Esperanza Medina Guerrero, Asociación Nacional de Trabajadores del Sistema Judicial (Asonal Judicial).
Wilson Delgado, Asociación Nacional de Trabajadores del Sistema Judicial (Asonal Judicial).
César Augusto Fandiño, Asociación Nacional de Trabajadores del Sistema Judicial (Asonal Judicial).
Andersson Rojas, Colegio de Abogados Penalistas de Colombia.
Andrés Felipe Otero, Colegio de Abogados Penalistas de Colombia.
Andrés Felipe Caballero, Colegio de Abogados Penalistas de Colombia.

EQUIPO TÉCNICO DE LA COMISIÓN ASESORA - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Ethel Castellanos Morales (Coord.)
Andrés Santiago Guarnizo Jiménez
Camilo Andrés Espitia Hernández
Doris Andrea Félix Rodríguez
Daniel Antonio Niño Carreño
Jhonathan Ferney Escobar Rivera
Laura María Amaya Meneses
María Fernanda Parada Rueda
Mauricio Diaz Pineda
Sebastián Vargas Rozo

Subcomisión de reformas institucionales y acceso a la justicia

Arleys Cuesta Simanca- Magistrado Auxiliar Corte Suprema de Justicia
Edgar Ardila Maya- Director Escuela de Justicia Comunitaria UNAL
Rubén Darío Ocaña- Estudiante Escuela de Justicia Comunitaria UNAL
Paola Molano- Coordinadora Estado de derecho, justicia y democracia Dejusticia
Diana Guzmán-Directora Dejusticia
Germán Vargas-Abogado Fundación Probono
Mónica Cruz Omaña- Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales Defensoría del Pueblo
Camilo Ernesto Calderón- Asesor Oficina de Planeación Defensoría del Pueblo
Tatiana Alejandra Ruiz – Asesora Oficina de Planeación Defensoría del Pueblo
Alfonso Carlos Marimón Pereira – Funcionario Defensoría del Pueblo
Felipe Peláez Reyes - Asesor Defensoría Pública Defensoría del Pueblo
Nicolás Castillo Vanegas - Asesor Defensoría Pública Defensoría del Pueblo
Marco Andrés Mendoza Barbosa - Asesor Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales Defensoría del Pueblo
Diego Olarte- Asesor Defensoría Pública Defensoría del Pueblo
Johan Zapata- Asesor Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales Defensoría del Pueblo
Paulo Realpe – Asesor Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales Defensoría del Pueblo
Miguel Vivas- Asonal Judicial

Subcomisión Académica

Lucy Cruz de Quiñonez – Presidenta, Academia Colombiana de Jurisprudencia
Ana María Arboleda – Directora, Fundación ProBono
Juan Carlos Botero Navia – Decano Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana
Ricardo Alberto Castaño Zapata – Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Caldas
José Gregorio Noroño Sánchez – Coordinador de la Maestría en Derecho, Universidad de Cartagena
Carlos Arévalo Narváez – Decano, Universidad de La Sabana
Cristhian Alexander Pereira Otero – Director del Centro de Investigaciones y Estudios Socio jurídicos de la Universidad de Nariño, Universidad de Nariño Juan Pablo Rosero Gomajoa – Profesor asociado, Universidad de Nariño
Kenny Elizabeth Campo Sarsoza – Docente de Derecho Constitucional, Universidad del Cauca
Hugo Alexander Garces Garces – Docente de derecho de familia, Universidad del Cauca
María Fernanda Figueroa Gómez – Docente, Universidad del Cauca
Dally Marcela Tovar Toledo – Docente universitario, Universidad del Cauca
Franklyn Fajardo Sandoval – Director centro de investigaciones, Facultad de Derecho, Universidad del Cauca
Jhonathan Ferney Escobar Rivera – Profesor catedrático, Universidad del Cauca
Silvana Milena Insignares Cera – Decana, Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad del Norte
Horacio Cruz Tejada – Profesor, Universidad del Norte
María Lucía Torres Villareal – Profesora asociada, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario
Jorge Alberto Colmenares Mantilla – Asistente académico de Decanatura, Universidad Externado de Colombia
Jorge Andrés Mora Méndez – Jefe Área Procesal, Universidad Libre de Colombia
Édgar Valdeleón Pabón – Coordinador Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, Universidad Libre de Colombia
Luis Gonzalo Lozano Pacheco – Jefe área penal, Universidad Libre de Colombia
Andrés Abel Rodríguez Villabona – Decano Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia
Eulises Torres – Director del Área Curricular de Derecho, Universidad Nacional de Colombia
Jaime Alberto Arrubla Paucar – Decano, Universidad Pontificia Bolivariana
Hernán Vélez Vélez – Director Facultad de Derecho UPB, Universidad Pontificia Bolivariana.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN - CONSIDERACIONES PRELIMINARES A LAS REFORMAS AL SISTEMA DE JUSTICIA EN COLOMBIA....7
2. SUBCOMISIÓN DE JUSTICIA INCLUSIVA Y ENFOQUES DIFERENCIALES....18
2.1. Informe General de avance....18
2.1.2. Diagnóstico de la Subcomisión....19
2.2. Necesidades de Política Pública....28
2.2.1. Sobre las personas en condición de discapacidad....28
2.2.2. Sobre las personas mayores....29
2.2.3. Sobre las Poblaciones Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP)....30
2.2.4. Sobre la población LGBTIQ+....31
2.3. Análisis causal de las problemáticas y propuesta de objetivos (Árbol de problemas y soluciones)....31
3. SUBCOMISIÓN DE REFORMAS PENALES....41
3.1. Informe General de Avance....41
3.1.1 Documentos base....43
3.2. Diagnóstico de la Subcomisión....46
3.2.1. Primera parte. Derecho penal sustancial. La necesidad de humanizar, racionalizar y actualizar el sistema punitivo....46
3.2.2. Segunda parte. Mirada procesal. Evaluación y reformas al procedimiento penal....51
3.2.3. Tercera parte. Ámbito material de las penas. Su ejecución, la libertad condicional y los beneficios para condenados....85
4. SUBCOMISIÓN DE REFORMAS INSTITUCIONALES Y ACCESO A LA JUSTICIA....94
4.1. Eje I: Medidas para la Ciudadanía y los Usuarios del Sistema de Justicia....94
4.1.1. Problema Público que se Busca Atender....94
4.1.2. Líneas Estratégicas....97
4.1.3. Propuestas por Línea Estratégica....98
4.2. Eje II: La congestión, mora judicial y la fragmentación tecnológica que actualmente afecta al sector justicia....104
4.2.1. Política de Modernización Tecnológica y Territorial....105
4.2.2. La Política de Innovación y Gobernanza de datos....106
4.2.3. Política de Descongestión y Racionalización del Litigio....108
4.2.4. Política de Fortalecimiento de la Defensa Técnica....108
4.2.5. Lineamientos Complementarios - priorización baja....109
4.2.6. Medidas de Impacto y Marco de Seguimiento....110
4.3. Eje III- Diseño institucional....112
4.3.1. Fragmentación y debilidad de la justicia territorial....112
4.3.2. Gobierno y administración de la justicia....113
4.3.3. Conclusiones Generales....116
5. SUBCOMISIÓN ACADÉMICA....120
5.1. Informe general de avance....120
5.2. Árboles de problemas y de soluciones de las reformas normativas propuestas 124

5.2.1. Ajustes al régimen patrimonial de la unión marital de hecho: seguridad jurídica, protección a la familia y superación de vacíos legales de la Ley 54 de 1990.....125
5.2.2. Propuesta de reforma normativa - Derecho Laboral Colectivo.....131
5.2.3. Propuesta de reforma al artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 1083 de 2015: fortalecimiento de la estabilidad de los funcionarios que administran justicia como garantía del acceso efectivo a la administración de justicia 137
5.2.4. Fortalecimiento de los mecanismos de justicia restaurativa en materia penal.....140
5.2.5. Reforma al literal I del numeral 2 del artículo 164 (Capítulo III) del título V de la Ley 1437 de 2011.- Caducidad de la acción de reparación directa 142
5.2.6. Propuesta de sistema de control jurisdiccional disciplinario para examinar y sancionar las faltas disciplinarias cometidas por los servidores públicos elegidos popularmente.....143
5.2.7. Proyecto de ley por medio del cual se reconoce el derecho de habitación del cónyuge supérstite.....146
5.2.8. Comentarios al proyecto de reforma al estatuto de arbitraje nacional e internacional.....237
6. PROPUESTAS DE REFORMA NORMATIVA POR SUBCOMISIÓN.....153
6.1. Subcomisión de justicia inclusiva y enfoques diferenciales.....153
6.1.1. Proyecto de ley de erradicación de las violencias basadas en género.153
6.2. Subcomisión de reformas penales.....170
6.2.2. Segundo proyecto de ley (sobre eliminación definitiva de la Ley 600 de 2000).....181
6.2.3. Tercer proyecto de ley sobre principio de congruencia y solicitud de absolución por parte de la Fiscalía.....187
6.2.4. Cuarto proyecto de ley sobre libertad condicional y beneficios para condenados.....192
6.2.5. Quinto proyecto de ley sobre reforma al art. 410 del Código Penal.....200
6.3. Subcomisión académica.....219
6.3.1. Primer proyecto: Reforma caducidad acción de reparación directa.....219
6.3.2. Segundo proyecto: Derecho de habitación de cónyuge supérstite.....221
6.3.3. Tercer proyecto: Modificación de la Ley 54 de 1990.....231
6.3.4. Cuarto proyecto: Reforma del estatuto arbitral.....235
6.3.5. Quinto proyecto: Reforma al decreto 1083 de 2015.....256
6.3.6. Sexto proyecto: Proyecto de Acto Legislativo para el establecimiento de un sistema de control jurisdiccional disciplinario.....260
6.3.7. Séptimo proyecto: Justicia restaurativa.....284
6.3.8. Octavo proyecto: Propuesta de reforma normativa – derecho laboral colectivo.....294
CONCLUSIONES, RETOS Y DESAFÍOS PARA LA REFORMA A LA JUSTICIA.....307

GARANTÍA AL DERECHO DE ACCESO a la JUSTICIA
ALGO QUE NO SE AGOTA EN LO PENAL SINO QUE REQUIERE UN TRABAJO INTERINSTITUCIONAL
ARMONIZAR ESFUERZOS TÉCNICOS
GENERAR PROPUESTAS
POR UNA JUSTICIA CERCANA
ESTA REFORMA ESTÁ ORIENTADA A ESA JUSTICIA QUE LE LLEGA A LA GENTE
REFORMA PARAQUÉ?
UNA COMISIÓN CON RIGOR Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA
PROMOCIÓN DEL Diálogo Político
CATEGORÍA DE ANÁLISIS ¿CÓMO DEBE FUNCIONAR LA JUSTICIA EN SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS
COMISIÓN COMO UN MECANISMO DE SOPORTE TÉCNICO ORIENTADO A RESULTADOS
ENTENDIENDO A LA JUSTICIA COMO SERVICIO PÚBLICO
RECOMENDACIONES
GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE INSTITUCIONES Y POBLACIONES EN TODO EL PROCESO
FACTORES DE ÉXITO
PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS POBLACIONES
REFORMAS CON EVIDENCIAS
TECNOLOGÍA Y MODERNIZACIÓN: INSTITUCIONALMENTE ARTICULADA
ESTAMOS RECOGIENDO LAS SEMILLAS DE PROCESOS INICIADOS EN AÑOS ANTERIORES
REVISIÓN DE PROCESOS HACIA UNA JUSTICIA SIMPLE, RÁPIDA Y ÚTIL
JUSTICIA HUMANA, QUE VA MÁS ALLÁ DE LO PUNITIVO-MEDIDA DEL SISTEMA PENAL Y CARCELARIO
SUBCOMISIONES
UNA JUSTICIA
JUSTICIA INCLUSIVA Y ENFOQUES DIFERENCIALES
REFORMAS PROCESALES
REFORMAS PENALES
REFORMAS INSTITUCIONALES Y ACCESO A LA JUSTICIA
DESCONGESTIÓN JUDICIAL
DIBUJADO EN VIVO POR @AMARILIS_DIVIO

1. INTRODUCCIÓN - CONSIDERACIONES PRELIMINARES A LAS REFORMAS AL SISTEMA DE JUSTICIA EN COLOMBIA

La administración de justicia en Colombia (entendida de manera amplia como la función y el servicio público esencial encaminado a la garantía y protección de los derechos) ha estado sometida en los últimos 35 años a cambios constantes en diferentes frentes. Por ejemplo, en la especialidad penal junto a las grandes reformas de las Ley 599 de 2000 y 906 de 2004 (que estableció el sistema penal oral acusatorio) se han aprobado otras 138 leyes[1] que modifican aspectos sustanciales y procesales que tocan temas de alternatividad penal, aumento de penas, prevención y sanción de ciertos fenómenos delictivos y la modificación reglas de práctica y valoración de pruebas, entre otras (MJD, 2026).

En otras especialidades el periodo fue también de transformaciones significativas como en el caso de la reiteración de la oralidad en materia laboral (Ley 712 de 2001 y Ley 1149 de 2007), la oralidad en materia civil (Ley 1564 de 2012), la creación de normas de justicia transicional (Ley 418 de 1997, Ley 975 de 2005, etc.) o el del establecimiento del requisito de procedibilidad de la Ley 640 de 2001 que tuvo efectos en todas las áreas del derecho, entre otros.

Desde el punto de vista de la estructura orgánica y las principales funciones de gobierno y administración de la Rama Judicial, las propuestas de reforma también fueron comunes en el periodo. Dentro de estas cabe resaltar las siguientes:

Tema	Gobierno / Año	Denominación	Objetivo principal	¿Se concretó? / Resultado
Reformas a la Fiscalía General de la Nación	2002, 2003, 2011 y 2015	Cuatro reformas constitucionales a la Fiscalía	Adaptar el sistema penal al modelo acusatorio (2002); ampliar funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares (2003); permitir la acción penal por particulares y modificar competencias del Fiscal General (2011); prohibir la reelección del Fiscal General y establecer un nuevo sistema de investigación de aforados (2015).	**Sí, se expidieron** los Actos Legislativos 03 de 2002, 02 de 2003, 06 de 2011 y 02 de 2015. No obstante, la Comisión de Aforados creada en 2015 fue declarada inexequible.
Reformas parciales	1995-2018	Reformas a la justicia penal militar, creación de la JEP y doble conformidad	Modificar el fuero penal militar; crear el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y la Jurisdicción Especial para la Paz; garantizar la doble instancia para aforados mediante nuevas salas en la Corte Suprema de Justicia.	**Sí se concretaron** mediante los Actos Legislativos 02 de 1995, 01 de 2015, 01 de 2017 y 01 de 2018. El Acto Legislativo 02 de 2012 sobre fuero militar fue declarado inexequible.
Primer proyecto de reforma estructural a la justicia (Uribe)	Gobierno Uribe (2002)	Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2002	Limitar la tutela contra providencias judiciales; modificar el sistema de fuentes; restringir el control constitucional; fortalecer el papel del legislador frente a la jurisprudencia; reformar la administración de la Rama Judicial mediante la supresión del Consejo Superior de la Judicatura y la creación de una Dirección Ejecutiva.	**No se aprobó.** El proyecto no culminó en acto legislativo.
Segundo proyecto de reforma estructural a la justicia (Uribe)	Gobierno Uribe (2008)	Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2008 (Senado)	Reformar el juzgamiento de congresistas; modificar el régimen de la magistratura; restablecer la cooptación; ampliar períodos y edad de retiro; reorganizar el gobierno judicial y modificar nuevamente el sistema de fuentes.	**No fue aprobado.** Permaneció como proyecto de reforma constitucional.

[1] Este conteo se realiza desde 1993 hasta 2026.

Tema	Gobierno / Año	Denominación	Objetivo principal	¿Se concretó? / Resultado
Primer proyecto de reforma a la justicia (Santos)	Gobierno Santos (2011)	Proyecto de Acto Legislativo 007 de 2011 Senado – 143 de 2011 Cámara	Reformar la tutela, el juzgamiento de aforados, el régimen de la magistratura, el control disciplinario sobre magistrados, la administración judicial y crear el Colegio Nacional de Abogados.	**No se concretó.** Aunque superó el trámite legislativo, el texto conciliado fue objetado por el Presidente Santos y finalmente archivado.
Segundo proyecto de reforma a la justicia (Santos)	Gobierno Santos (2015)	Proyecto que dio origen al Acto Legislativo 02 de 2015 (Equilibrio de Poderes)	Reorganizar el gobierno y administración de la Rama Judicial mediante la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura y la creación del Consejo de Gobierno Judicial, la Gerencia de la Rama Judicial y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.	**Sí se convirtió en el Acto Legislativo 02 de 2015**, aunque varias de sus disposiciones fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional.
Acto Legislativo 02 de 2015 (Equilibrio de Poderes)	Gobierno Santos (2015)	Reforma de Equilibrio de Poderes	Rediseñar el gobierno judicial, eliminar la reelección presidencial, crear la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y modificar el sistema de investigación de aforados.	**Sí fue expedido.** Sin embargo, la Corte Constitucional eliminó los componentes esenciales del nuevo modelo de gobierno judicial y mantuvo únicamente la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.
Proyecto de reforma a la justicia (Duque)	Gobierno Duque (2018)	Proyecto de Acto Legislativo 21 de 2018 (acumulado con los proyectos 17 y 22 de 2018)	Reformar la tutela; modificar el régimen de la magistratura; reorganizar el gobierno judicial; constitucionalizar la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial; crear una Dirección General de la Rama Judicial; fortalecer las sentencias de unificación y establecer audiencias públicas de ratificación para magistrados.	**No fue aprobado.** El proyecto fue archivado por el Congreso y posteriormente el Gobierno impulsó reformas mediante leyes estatutarias y decretos relacionados con la descongestión judicial.

Fuente: Quinche, 2021; producción propia.

Debe anotarse que algunas de estas iniciativas fueron diseñadas y propuestas por consejos o comités asesores de expertos de carácter accidental (con una composición predominantemente de funcionarios estatales y exmagistrados de las altas cortes) cuyas funciones diferían de los órganos sectoriales de asesoría y coordinación como el Consejo Superior de Política Criminal o la Comisión Intersectorial de Seguimiento al Sistema Penal Acusatorio – CISPA cuyas funciones estaban limitadas temáticamente y no necesariamente estaban encaminadas al diseño específico de proyectos de actos legislativos o de ley. A manera de ejemplo, pueden resaltarse las siguientes instancias.

Norma o documento	Denominación	Objeto	Miembros	Recomendaciones
"Acuerdo Político" del gobierno de Uribe Vélez con los partidos liberal, conservador, Cambio Radical, Colombia Viva, Nuevo Partido, Colombia Democrática, Acción Legislativa e Independientes (2004)	Comisión de Justicia y la Comisión de la Reforma a las Instituciones	Proponer textos de reforma (i.e. P.L 158/04 Senado; P.L. 112/04 Senado) que fomenten: una aplicación de una justicia imparcial que elimine la mora y la impunidad; la incorporación de la oralidad en todas las materias; el debido proceso, y el respeto por los derechos humanos; una política criminal que mantenga en las cárceles a quienes representen amenaza a la vida social y que permita imponer medidas alternativas para otro tipo de delitos, siempre orientadas a la efectiva resocialización y urgente dignificación del actual sistema carcelario y penitenciario.	Gustavo Cuello Iriarte, Ex magistrado del Consejo Superior de la Judicatura; Jesús María Carrillo Ballesteros, Ex magistrado y ex presidente del Consejo de Estado; Rómulo González Trujillo, Ex ministro de Estado; Juan Manuel Santos Calderón, Ex ministro de Estado; Alfonso Gómez Méndez, Ex Fiscal General de la nación; Rodrigo Rivera Salazar; Senador de la República; Andrés González Díaz, Senador de la República, Nuevo Partido; Fernando Arboleda Ripoll, Ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia; Germán Varón Cotrino, Representante a la Cámara, Partido Cambio Radical; Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, Representante a la Cámara; José Luis Flórez Rivera, Representante a la Cámara; Óscar Arboleda Palacio, Representante a la Cámara.	Reformas que aportan instrumentos para enfrentar y prevenir la congestión judicial (P.L 158/04 Senado; P.L. 112/04 Senado); Inclusión de medidas especiales para la descongestión de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y los tribunales; hacer un análisis y diagnóstico de la impunidad en materia penal enfocándolo hacia la situación de los procesos en la Fiscalía; diseño de incentivos para la conciliación y el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos; y medidas fortalecer el programa que adelantaba el gobierno para defensa judicial de la nación.

Norma o documento	Denominación	Objeto	Miembros	Recomendaciones
Decreto 1098 de 2005	Comisión Intersectorial para la efectividad del principio de oralidad en el Régimen Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social	Hacer efectiva la aplicación del principio de oralidad en el Régimen Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.	Ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social; por Magistrados de la Sala de Casación Laboral –uno-, otro de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y un último del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá; por un Juez del Circuito Laboral de Bogotá; y por un abogado en ejercicio especializado en Derecho Procesal Laboral y Seguridad Social.	(i) Ampliación de la nómina de jueces y magistrados; (ii) estímulos para la conciliación y otras formas extraprocesales de solución de conflictos laborales; (iii) racionalización de la demanda de justicia por parte o por acciones del Estado; (iv) capacitación Judicial; (v) dotación de salas y equipos para la oralidad; y (vi) reforma del Código Procesal Laboral.
Decreto 4932 de 2009	Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia	Evaluar la posibilidad y alcance de una reforma estructural a la justicia que tenga en cuenta la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder y el balance institucional, funcional y técnico, que debe haber entre ellas, respetando la autonomía propia de la Rama.	José Alejandro Bonivento Fernández, Ex magistrado Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, Profesor Universitario; Jaime Arrubla Paucar, Presidente (e) de la Corte Suprema; Luis Fernando Álvarez Jaramillo, Presidente del Consejo de Estado; Gustavo Aponte Santos, Ex Consejero de Estado, Profesor Universitario; Pablo Cáceres Corrales, Ex magistrado Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, Profesor Universitario; Ricardo Calvete Rangel, Ex magistrado Corte Suprema de Justicia, Profesor Universitario; Hernando Herrera Vergara, Ex magistrado Corte Constitucional, Profesor Universitario; Fernando Hinestrosa Forero, Ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Rector Universidad Externado de Colombia; Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo, Ex magistrado Corte Suprema de Justicia, Decano Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana; Pedro Lafont Pianetta, Ex magistrado Corte Suprema de Justicia, Profesor Universitario; Eduardo López Villegas, Magistrado Corte Suprema de Justicia, Profesor Universitario; Julio Ojito Palma, Magistrado Tribunal Superior de Barranquilla, Profesor Universitario; Diego Younes Moreno, Ex Consejero de Estado, Profesor Universitario.	Se agrupaban en 12 grandes temas: (i) Gobierno y administración judicial (reforma o eliminación del C. S. de la J. entre otras); (ii) Ministerio de Justicia (escisión del Ministerio de Interior); (iii) Creación de un pacto por la justicia; (iv) Sistema Penal Acusatorio (elección del fiscal, fortalecimiento del sistema de defensoría, etc.); (v) Acción de tutela; (vi) Acceso a la justicia (generación de estudios de necesidades jurídicas, extensión del arbitraje, etc.); (vii) Función disciplinaria; (viii) Colegiatura de abogados; (ix) Función electoral de las altas cortes; (x) Elección y periodo de magistrados; (xi)Papel de la jurisprudencia; y (xii) Eficiencia de la justicia.
Decreto 4095 de 2010	Comisión Interinstitucional para la Reforma a la Justicia.	Participar en la elaboración de un proyecto normativo sobre la reforma a la justicia en Colombia y formular recomendaciones al Gobierno Nacional en este sentido.	El Presidente de la Corte Suprema de Justicia; El Presidente del Consejo de Estado; El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura; El Presidente del Senado de la República; El Presidente de la Cámara de Representantes; El Secretario Jurídico de la Presidencia de la República; El Fiscal General de la Nación; El Procurador General de la Nación; El doctor Manuel José Cepeda Espinosa, ex Magistrado de la Corte Constitucional; El Ministro del Interior y de Justicia; El Viceministro de Justicia y del Derecho.	N/A

Norma o documento	Denominación	Objeto	Miembros	Recomendaciones
N/A (2014)	Equipo externo de altos asesores del Gobierno	Reforma a la justicia, política criminal y diseño de mecanismos jurídicos necesarios para implementar los acuerdos de paz del Gobierno.	Bernardo Gaitán Mahecha, el exconstituyente Gustavo Zafra Roldán, Augusto Ibáñez, expresidente de la Corte Suprema; Guillermo Mendoza, exfiscal general de la Nación; el expresidente de la Corte Constitucional, Jaime Córdoba Triviño, y las abogadas Carmen Eloisa Ruiz y Diana Niño Avendaño.	Eliminación del Consejo Superior de la Judicatura, que sería reemplazado por un tribunal disciplinario de nueve magistrados y una junta de gestión de la administración judicial. Además, se eliminarían las funciones electorales de las altas cortes y se prohibiría la reelección de los jefes de todos los organismos de control. Aceleración del trámite de la acción de tutela, con la creación de jueces y magistrados que se dediquen exclusivamente a resolver estos asuntos.

Fuentes: ICP, 2004; CEJ, 2010; normativa relevante, elaboración propia.

Ahora bien, desde el punto de vista del alcance de las reformas, debe anotarse que aquellas que han sido aprobadas son puntuales e incrementales, centradas principalmente en la modernización procesal perdiendo de vista medidas que garanticen el acceso de los ciudadanos a la justicia (Quinche, 2021), siguiendo un patrón que se repite en Latinoamérica en el que se orientan las reformas a mejorar el funcionamiento operativo de los sistemas de justicia, pero sin alterar de manera profunda su arquitectura institucional (CEJA, 2026).

Así mismo, aunque la gobernanza judicial ha sido abordada de manera recurrente en las reformas de carácter administrativo e institucional, no se ha consolidado un enfoque transversal que oriente de forma coherente el proceso de transformación de la justicia. Las medidas adoptadas suelen responder a necesidades puntuales relacionadas con la coordinación, la gestión o la eficiencia del sistema (CEJA, 2026).

Dada esta situación y teniendo en cuenta otras variables como las de orden público, limitación de recursos, niveles de litigiosidad y desatención de necesidades jurídicas, entre otras, los problemas asociados con el funcionamiento del sistema y el acceso al servicio de la justicia se han convertido en problemas persistentes o perversos (*wicked problems),* es decir , desafíos públicos complejos, ambiguos y difíciles de resolver que atraviesan límites organizativos, ministeriales y administrativos (Lægreid y Rykkja, 2015).

En efecto, una lectura de los planes de desarrollo y otros documentos de política del sistema de justicia del mismo periodo de estudio (planes sectoriales de la Rama Judicial, documentos de cooperación internacional, etc.) señalan problemas recurrentes tales como: la compleja articulación de los diferentes tipos de justicia (comunitaria, administrativa, judicial, etc.); desigualdad territorial en el acceso a la justicia; congestión e ineficiencia del sistema (con el consecuente el uso creciente de la acción de tutela como forma de evitar largos tiempos procesales); la limitada eficacia de los mecanismos alternativos de solución de conflictos; las barreras de acceso para la ciudadanía; y una insuficiencia presupuestal crónica, que limita la modernización tecnológica, la ampliación de la cobertura judicial y el fortalecimiento de los mecanismos de justicia comunitaria.

De tal forma, la reforma o modernización de la administración de justicia encaminada a la solución de estos y otros problemas persistentes o perversos (*wicked*) exigen formas innovadoras de coordinación, ya que no pueden abordarse eficazmente mediante estructuras jerárquicas tradicionales.

Una de ellas, que precisamente viene desarrollando el Gobierno Nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho son los acuerdos colaborativos o mecanismos de coordinación en red (n*etwork-based coordination mechanisms*) que pueden ser definidos como formas de coordinación horizontal que complementan o suplen la coordinación jerárquica tradicional (Lægreid y Rykkja, 2015a).

Estos acuerdos (e.g. Sistemas Locales de Justicia, Programas Nacionales o Locales de Justicia en Equidad o Casas de Justicia) implican la cooperación entre actores que pueden estar en el mismo nivel jerárquico o en distintos sectores organizativos, incluyendo tanto organismos gubernamentales como actores no estatales. Se basan en relaciones horizontales, confianza mutua, valores compartidos y la búsqueda conjunta de soluciones a problemas comunes.

Las características clave de estos acuerdos incluyen:

- Redes horizontales que cruzan los límites organizacionales y jurisdiccionales tradicionales.
- Equipos de trabajo interinstitucionales, grupos de proyectos y arreglos de política conjunta para tratar problemas que trascienden las divisiones sectoriales ("problemas perversos" o *wicked problems*).
- Consultas con actores de la sociedad civil o grupos de interés, aunque esto fue menos común en el caso noruego.
- Énfasis cultural en la coordinación como valor compartido entre los funcionarios públicos, promoviendo una identidad común basada en la cooperación.

En este contexto, la Comisión Asesora para la Reforma a la Justicia de esta administración se conformó en un primer momento (de 2023 a 2025) como un espacio de creación colaborativa, informal, plural y representativo para apoyar la formulación de propuestas tanto coyunturales como estructurales. Su integración reunió a actores provenientes de distintas ramas y sectores vinculados con la administración de justicia, incluyendo magistradas, juezas y jueces de diversas jurisdicciones, representantes de organizaciones sindicales del sector justicia, académicos, abogados litigantes, organizaciones de la sociedad civil, representantes de pueblos indígenas y organizaciones de derechos humanos, así como expertos en arbitraje, política criminal y acceso a la justicia.

La Comisión también contó con la participación institucional de las principales entidades del sector justicia, entre ellas la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, además de magistrados designados por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Esta composición buscó garantizar una deliberación amplia, incorporando perspectivas provenientes de la judicatura, la academia, la sociedad civil, las organizaciones de trabajadores y las principales instituciones del sistema de justicia.

En este primer periodo, las propuestas, que se produjeron en cinco subcomisiones y constan en el volumen publicado por este Ministerio en mayo de 2026, reflejan un enfoque amplio de reforma que combina modificaciones legales, fortalecimiento institucional, modernización de procedimientos, ampliación del acceso a la justicia y promoción de enfoques diferenciales, restaurativos y de derechos humanos.

La **Subcomisión sobre Justicia Inclusiva** priorizó iniciativas dirigidas a eliminar barreras de acceso para poblaciones históricamente excluidas. Entre ellas se destacan la incorporación de ajustes procesales y de la figura del facilitador judicial para personas con discapacidad; un proyecto integral para prevenir, atender y judicializar las violencias basadas en género y por prejuicio mediante la creación de centros especializados, juzgados con competencias específicas y mecanismos restaurativos; y un conjunto de reformas orientadas a erradicar el racismo en la administración de justicia. Adicionalmente, se propuso la creación de un observatorio para recopilar información sobre el acceso a la justicia de la población afro y otros grupos históricamente discriminados.

La **Subcomisión sobre Asuntos Penales y Penitenciarios** concentró sus discusiones en la humanización de la política criminal y el fortalecimiento de la eficacia del sistema penal. Se aprobaron iniciativas para establecer un tratamiento jurídico diferenciado a personas reclutadas ilícitamente durante su niñez, fortalecer los procesos de extinción de dominio mediante mayores facultades para la Sociedad de Activos Especiales, agilizar la justicia penal a través de reformas propuestas por la Corte Suprema de Justicia y promover una política de humanización carcelaria enfocada en la resocialización, la reducción del hacinamiento y el uso de mecanismos restaurativos. Asimismo, se presentó un proyecto para crear un Sistema Nacional de Justicia Restaurativa y Terapéutica con aplicación en distintas jurisdicciones.

La **Subcomisión sobre Reformas Procesales** impulsó medidas para mejorar la eficiencia y el acceso a la justicia mediante ajustes en los procedimientos y mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Entre las iniciativas aprobadas figuran el fortalecimiento del Banco Nacional de Perfiles Genéticos para apoyar la investigación criminal, reformas orientadas a racionalizar el pago de condenas y conciliaciones contra el Estado, el fortalecimiento de la conciliación en asuntos administrativos y laborales, la modernización de funciones notariales y la ampliación de las competencias de los centros de conciliación y arbitraje, especialmente en regiones apartadas del país.

La **Subcomisión sobre Reformas Judiciales** enfocó su trabajo en el fortalecimiento institucional del sistema forense y en medidas para descongestionar la administración de justicia. Se discutió una propuesta para transformar el Instituto Nacional de Medicina Legal en una entidad con autonomía administrativa, técnica y financiera, encargada de liderar el Sistema Nacional de Ciencias Forenses y administrar un Banco de Perfiles Genéticos de Personas Desaparecidas. También se propuso ajustar el Código de Procedimiento Penal para garantizar la continuidad de los dictámenes periciales cuando el perito original ya no haga parte de la entidad correspondiente. Paralelamente, la subcomisión acordó continuar explorando reformas mediante proyectos normativos y otras herramientas de política pública.

Finalmente, la **Subcomisión sobre Reformas Constitucionales** aprobó la presentación de una iniciativa para crear la Jurisdicción Disciplinaria como una nueva jurisdicción dentro de la Rama Judicial. La propuesta contempla reformas a diversos artículos de la Constitución para establecer jueces disciplinarios de primera instancia, consolidar la Comisión Nacional de Disciplina Judicial como órgano de cierre y asignarle nuevas competencias, incluyendo el conocimiento de determinadas acciones de tutela. Con ello se busca fortalecer la especialización y autonomía del régimen disciplinario judicial mediante una reforma de carácter constitucional.

En un segundo momento (2026) la Comisión diversificó aún más su composición, incluyendo a "tanques de pensamiento", organizaciones de la sociedad civil y sindicatos que no fueron convocados con anterioridad y fue formalizada a través de

la Resolución 628 de 2026, que definió de manera más precisa el quehacer de las cinco (5) subcomisiones temáticas.

Adicionalmente, estableció una subcomisión académica, conformada por facultades de derecho del país previamente seleccionadas, cuyo aporte es transversal al trabajo de las subcomisiones temáticas, sin perder su autonomía e independencia como espacio propio de deliberación. El trabajo de cada una de ellas puede ser sintetizado de la siguiente manera:

a) Subcomisión de justicia inclusiva y enfoques diferenciales

Esta subcomisión parte de una idea fundamental: la justicia solo puede llamarse realmente pública cuando es accesible para todas las personas. Por eso, aquí se trabajará en la identificación de barreras que hoy siguen excluyendo o dificultando el acceso a la justicia de personas con discapacidad, mujeres, población rural, comunidades étnicas, personas mayores, población LGBTIQ+, víctimas, niñas, niños y adolescentes, entre otros grupos en situación de especial vulnerabilidad.

En términos más simples, esta es la mesa de una justicia para todos. Una justicia que reconozca que no todas las personas enfrentan el sistema en igualdad de condiciones, y que por eso necesita ajustes institucionales, metodológicos y humanos para garantizar acompañamiento, orientación, accesibilidad y trato digno. Aquí se pensarán medidas que permitan que quienes hoy encuentran más obstáculos tengan también más facilidades y más garantías en sus procesos.

En esta nueva etapa las propuestas de la subcomisión se centran en los siguientes en tres grandes componentes: la generación de sistemas de información judicial con enfoque diferencial, el desarrollo de protocolos, rutas y capacitación permanente con enfoque diferencial, la accesibilidad y enfoque territorial de los canales físicos y remotos de acceso a la justicia.

b) Subcomisión de reformas procesales

Esta subcomisión se enfoca en revisar cómo funcionan los procedimientos judiciales y administrativos, con el propósito de identificar ajustes que permitan que los procesos sean más claros, más eficientes y menos prolongados innecesariamente.

Podría decirse que esta es la mesa de una justicia ágil. Una justicia en la que los trámites no se eternicen, en la que existan mejores mecanismos para resolver conflictos de manera pronta, y en la que herramientas como la conciliación, la simplificación de procedimientos y la racionalización de cargas procesales contribuyan a respuestas más rápidas y útiles para la ciudadanía. El objetivo es que la forma del proceso no termine alejando a las personas de la solución de sus problemas.

En esta nueva etapa, los miembros de la subcomisión decidieron que, dado el carácter transversal de estos asuntos, su intervención y aportes se realizaran en las otras subcomisiones.

c) Subcomisión de reformas penales

Esta subcomisión aborda uno de los ámbitos más sensibles del sistema de justicia: el penal. Aquí se analizarán los desafíos relacionados con la política criminal, el funcionamiento del sistema penal, la situación penitenciaria y carcelaria, y la necesidad de avanzar hacia respuestas más coherentes, más humanas y eficaces frente al delito y sus consecuencias.

En un lenguaje más cercano, esta es la mesa de una justicia humana. Una justicia que no se limite únicamente al castigo, sino que también sea capaz de pensar en prevención, resocialización, reparación y restauración. Aquí se reflexionará sobre cómo mejorar el sistema penitenciario y carcelario, cómo enfrentar de mejor manera la crisis de hacinamiento y cómo incorporar enfoques más restaurativos, que permitan reparar el daño y reconstruir tejido social allí donde ello sea posible.

En esta nueva etapa, las propuestas de la subcomisión se centran en temas como los siguientes: la articulación del derecho penal sustancial con la política criminal, el aumento de la eficiencia del derecho procesal penal y del sistema penal oral acusatorio, el fortalecimiento de las garantías procesales, el sistema penitenciario y el régimen de ejecución de penas, e integralidad de la política criminal.

d) Subcomisión de reformas institucionales y acceso a la justicia

Esta subcomisión se centra en los cambios que requiere la arquitectura institucional del sistema de justicia para responder de manera más articulada, moderna y cercana a las necesidades del país. Aquí se examinarán cuestiones relacionadas con el diseño institucional, la coordinación entre actores, el fortalecimiento de capacidades, la relación entre ciudadanía e instituciones, y las herramientas necesarias para facilitar un acceso efectivo a la justicia.

Este espacio dialoga con la idea de tecnología y modernización, pero la supera, porque no se trata solamente de digitalizar trámites. Se trata de pensar una justicia institucionalmente mejor organizada, más articulada y accesible. Por supuesto, también se da lugar para discutir herramientas como expedientes electrónicos, transformación digital, fortalecimiento de capacidades tecnológicas y mejores instrumentos para operadores judiciales y usuarios del sistema. Pero, sobre todo, se trata de pensar cómo hacer que las instituciones de justicia funcionen mejor y lleguen de manera más efectiva a la ciudadanía.

En esta nueva etapa las propuestas de la subcomisión se centran en los siguientes asuntos: mediación comunitaria e institucionalización de los sistemas locales de justicia, fortalecimiento de los MASC, pedagogía jurídica, cultura de paz y cultura de no litigio.

e) Subcomisión de descongestión judicial

Esta subcomisión está orientada a uno de los problemas más persistentes y visibles del sistema: la congestión. Su trabajo consiste en estudiar alternativas que permitan reducir acumulaciones, optimizar flujos de trabajo, mejorar tiempos de respuesta y fortalecer mecanismos que hagan más eficiente la administración de justicia.

En esta nueva etapa las propuestas de la subcomisión se fusionaron con el trabajo que venía realizando la subcomisión de reformas institucionales y acceso a la justicia por su afinidad.

f) Subcomisión académica

Esta subcomisión ha enfocado sus esfuerzos en la discusión dogmática y de políticas sobre la justicia restaurativa, reformas laborales, estatuto del arbitraje con enfoque étnico y territorial y cumplimiento de los estándares interamericanos, entre otros.

En esta etapa ha centrado sus propuestas en asuntos como la realización de propuestas de ajustes al régimen patrimonial de la unión marital de hecho, el estudio de varias problemáticas de derecho laboral colectivo y el fortalecimiento de la estabilidad de los funcionarios que administran justicia como garantía del acceso efectivo a la administración de justicia

Ahora bien, el análisis histórico de las reformas de las últimas décadas demuestra que el proceso de reforma o modernización de la administración de justicia (al igual que el de modernización del Estado) es permanente, es casi un "devenir".

Por tal motivo, la transformación de la justicia no puede ser abordada como una tarea gubernamental episódica, ni quedar sujeta a los vaivenes políticos de las agendas de turno. La administración de justicia constituye una función pública esencial orientada a la realización de un orden justo, de conformidad con lo establecido por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270, 1996).

Por consiguiente, el presente proceso de reforma y por supuesto la Comisión Asesora para la Reforma a la Justicia (Res. 628 de 2026) deben ser concebidos como un acuerdo colaborativo para la formulación de políticas públicas en materia de justicia de mediano y largo plazo e institucionalmente coordinado. En este sentido, la legitimidad de una transformación de esta envergadura no reside exclusivamente en su viabilidad presupuestal o su consistencia técnica, sino en la solidez de sus bases democráticas.

Resulta imperativo insistir en la estructuración de un proceso participativo e incluyente que involucre activamente a la institucionalidad del sistema de justicia en diálogo simétrico con la academia (como depositaria del rigor dogmático), las organizaciones sociales (como canalizadoras de la conflictividad territorial) y las minorías o colectivos tradicionalmente excluidos de las esferas de decisión pública.

Este documento sistematiza el trabajo de cada una de las subcomisiones, esfuerzo promovido y acompañado por el Ministerio de Justicia y del Derecho como presidencia y secretaría técnica de la Comisión Asesora para la reforma a la Justicia. En ese sentido, todas las elaboraciones fueron construidas de manera dialógica en el seno de cada una de las subcomisiones y en los debates de plenaria por las comisionadas y los comisionados. El texto que sigue presenta las reflexiones generadas por cada una de las subcomisiones en torno a elementos normativos y de política pública definidos por ellas mismas. Posteriormente se presentan los apartados correspondientes a los proyectos normativos que cada subcomisión formuló sobre diferentes temas.

De esta forma, la Comisión entrega al país insumos para continuar una discusión que debe ser permanente, institucional y siempre orientada al fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

Referencias:

Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia. (2010). Análisis del informe preliminar de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia. Ministerio del Interior y de Justicia.

Corporación Excelencia en la Justicia. (2013). Aproximación a la historia de una década de transformaciones de la justicia colombiana. CEJ; USAID.

Dirección de Política Criminal Ministerio de Justicia (2026). Reformas al sistema penal colombiano. https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/politica-criminal/Paginas/SIPC-Reformas-al-Sistema-Penal-Colombiano.aspx

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría (2004). Boletín de Balance de la Comisión de Justicia y Reforma a las Instituciones. N° 17.

Lægreid, Per y Rykkja, Lise H. (2015). Organizing for "wicked problems" – analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. International Journal of Public Sector Management, Vol. 28. N° 6. pp. 475 – 493.

Lægreid, Per y Rykkja, Lise H. (2015a). Hybrid Collaborative Arrangements: The welfare administration in Norway – between hierarchy and network. Public Management Review. http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2015.1029349

Quinche, Manuel (2021) Vista de Las reformas a la justicia durante la vigencia de la Constitución de 1991. Revista Derecho del Estado, N° 50, pp. 295-322.

Establecer una
Metodología
Capítulos por subcomisión
1. Normativa
2. Estadísticas y datos
3. Barreras de acceso
4. Necesidades específicas
Árbol de problemas
Visibilización de las
Personas mayores
y los enfoques diferenciales dentro de este grupo
Coordinación con subcomisiones
Como seres humanos somos
Interseccionales
Abordar la discapacidad de manera específica
Acceso al documento para integrarlo como comisión
Atención a las personas mayores en las cárceles
Lenguaje
DIBUJADO EN VIVO POR @AMAZINESTUDIO
Subcomisión
Justicia Inclusiva y Enfoques diferenciales

2. SUBCOMISIÓN DE JUSTICIA INCLUSIVA Y ENFOQUES DIFERENCIALES

2.1. Informe General de avance

El presente capítulo sintetiza el trabajo adelantado por la Subcomisión de Justicia Inclusiva y Enfoques Diferenciales, Las organizaciones y personas que participaron en las discusiones y generación de propuestas fueron las siguientes:

a) Nicole Meneses y Federico Isaza Piedrahita, Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) – enfoque de discapacidad.
b) Samuel Valencia, Asociación Colombiana de Sordociegos (SURCOE) – enfoque de discapacidad.
c) Cristina Uribe Jaimes, Colombia Diversa – enfoque de orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género diversas.
d) Norma Sánchez, Fundación Saldarriaga Concha y Consejo Nacional de Personas Mayores – enfoque de vejez y envejecimiento.
e) Deinedt Castellanos, Consejo Nacional de Colombia Mayor – enfoque de vejez y envejecimiento.
f) Neygeth María Romero, Organización de la Comunidad Raizal residente fuera del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalin -ORFA – enfoque étnico, poblaciones raizales, palenqueras y NARP.

La vocería de la Subcomisión fue asumida, desde el inicio de sus actividades, por las organizaciones PAIIS, Colombia Diversa y SURCOE, quienes lideraron la articulación entre los comisionados y la coordinación de las sesiones de trabajo.

Durante el período comprendido entre los meses de abril y julio de 2026, la Subcomisión de Justicia Inclusiva y Enfoques Diferenciales llevó a cabo siete (7) sesiones de trabajo, realizadas con una periodicidad quincenal, orientadas a construir un diagnóstico transversal sobre las barreras que enfrentan las poblaciones con enfoque diferencial en el acceso a la administración de justicia, y a definir una metodología de trabajo que permitiera formular recomendaciones y lineamientos técnicos.

La metodología adoptada por la Subcomisión partió de la socialización de las iniciativas previamente propuestas en el marco de la creación de la Comisión Asesora para la Reforma a la Justicia, en cabeza del Dr. Néstor Osuna y, posteriormente, de la Dra. Ángela María Buitrago. A partir de este ejercicio de contextualización, los comisionados acordaron continuar y profundizar el trabajo previamente construido, centrando las deliberaciones en tres (3) ejes problemáticos priorizados: (i) registro de datos desagregados y sus consecuencias para la formulación de política pública; (ii) las barreras generales de acceso a la justicia para las poblaciones con enfoque diferencial; y (iii) la falta de políticas públicas que respondan de manera efectiva a las necesidades de dichas poblaciones.

Como resultado de las discusiones adelantadas en torno a estos tres ejes, la Subcomisión logró consolidar una matriz diagnóstica construida a partir de los aportes individuales de cada una de las organizaciones que la integran, la cual permitió identificar puntos de convergencia y priorizar las problemáticas de mayor relevancia.

2.1.2. Diagnóstico de la Subcomisión

Marco normativo

El marco normativo colombiano relativo a las poblaciones con enfoques diferenciales ha experimentado un desarrollo progresivo durante las últimas décadas, impulsado por la Constitución Política de 1991, la incorporación de tratados internacionales de derechos humanos y la expedición de legislación especializada para grupos históricamente discriminados o en condición de vulnerabilidad.

En conjunto, este desarrollo refleja el tránsito desde un enfoque centrado en la igualdad formal hacia un modelo de igualdad material, que reconoce la existencia de barreras específicas para el ejercicio efectivo de derechos y exige respuestas institucionales diferenciadas, particularmente en materia de acceso a la justicia.

La legislación vigente incorpora obligaciones orientadas a la eliminación de la discriminación, la adopción de ajustes razonables, la protección reforzada de derechos y el reconocimiento de las particularidades culturales, sociales, etarias y de género de estas poblaciones. El detalle de las principales disposiciones nacionales e internacionales aplicables a cada grupo se presenta en la siguiente tabla.

Población	Normativa
Personas con discapacidad	• Constitución Política de Colombia. (1991). Artículos 13 y 229. • Organización de las Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 13. Ratificada en Colombia mediante ley 1346 de 2009. • Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Naciones Unidas. (2016). Observaciones finales a Colombia. • Relatora especial de discapacidad, Naciones Unidas. (2026). A/HRC/61/46/Add.1: Visita a Colombia - Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad. • Ley 1618 de 2013, ley estatutaria de discapacidad. • Ley 1996 de 2019. "Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad". • Ley 2562 de diciembre de 2024. Aprueba el protocolo facultativo de la convención de los derechos de las personas con discapacidad. • Ministerio de Justicia. (2025). Protocolo para el acceso a la justicia para las personas con discapacidad.
Personas mayores:	• Constitución Política de Colombia - Artículo 46 Protección especial de las personas mayores. • Ley 1251 de 2008, Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores" • Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores • Ley 2055 de 2020, "Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores". • Decreto 163 de 2021, Por el cual se crea el Consejo Nacional de Personas Mayores y se dictan otras disposiciones.
Poblaciones Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP)	• Constitución Política de 1991: Reconoce al Estado Colombiano como un país pluriétnico y multicultural. Dentro de los artículos que recogen el sustento normativo se encuentran el Artículo 7 (protección de la diversidad), Artículo 8, Protege las riquezas culturales de la Nación, el Artículo 10 (Relacionado con el reconocimiento lenguas nativas o ancestrales), y el Artículo transitorio 55, que dio origen a la legislación específica sobre propiedad colectiva y etnicidad. • Ley 70 de 1993: Conocida como la "Ley de Comunidades Negras", es el estatuto más importante. Reconoce el derecho a la propiedad colectiva de las tierras

Población	Normativa
	ancestrales, protege la identidad cultural y establece mecanismos para su desarrollo económico y social desde las especificidades intrínsecas de estas comunidades. • Decreto 1745 de 1995: Reglamenta el reconocimiento y titulación del derecho a la propiedad colectiva de las tierras de las comunidades negras. • Decreto Ley 4635 de 2011: Adopta medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a estas comunidades, con un enfoque diferencial atendiendo a sus particularidades étnicas. • Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". • Ley 22 de 1981 "Por medio de la cual se aprueba «La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial», adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 2106 (XX) del 21de diciembre de 1965, y abierta a la firma el 7 de marzo de 1966". • Ley 21 de 1991 "Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989". • Ley 1482 de 2011: Modificó el Código Penal para sancionar explícitamente los actos de racismo y discriminación por motivos de raza, etnia o religión. [1, 2] • Ley 1833 de 2017: Creó la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana en el Congreso de la República. [1] • Ley 2161 de 2021: Establece lineamientos y beneficios en materia de educación superior, promoviendo el acceso y permanencia de estudiantes afrodescendientes mediante becas y créditos condonables del Icetex. • Ley 2532 de 2025: Conmemora la abolición de la esclavitud y crea el Centro de Pensamiento Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero para la reivindicación de sus derechos. [1] • Decreto 1122 de 1998 "por el cual se expiden normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, en todos los establecimientos de educación formal del país y se dictan otras disposiciones".
Sobre la población LGBTIQ+:	• Constitución Política de Colombia. Artículo 13, cláusula de igualdad y no discriminación, que ampara la protección reforzada frente a la discriminación por orientación sexual e identidad de género. • Ley 1257 de 2008 y Ley 1761 de 2015 (Rosa Elvira Cely), que tipifican el feminicidio y sus circunstancias de agravación en el artículo 104B del Código Penal. • Decreto 1476 de 2024, que reglamenta el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género. • Recomendación General núm. 33 del Comité de la CEDAW sobre el acceso de las mujeres a la justicia, que define este derecho como pluridimensional -justiciabilidad, disponibilidad, acceso, buena calidad, recursos jurídicos y rendición de cuentas- y que ha sido retomada por la Defensoría del Pueblo como estándar aplicable a las violencias basadas en género y por prejuicio.

No obstante, el desarrollo normativo presenta niveles de consolidación heterogéneos entre las distintas poblaciones. En algunos casos, como las personas con discapacidad, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y las personas mayores, existe un cuerpo normativo relativamente robusto que combina normas constitucionales, legislación estatutaria u ordinaria, instrumentos internacionales y desarrollos reglamentarios. En otros, como la población LGBTIQ+, el marco jurídico continúa construyéndose mediante decisiones judiciales, decretos reglamentarios y proyectos legislativos[2] que buscan fortalecer la respuesta

[2] Dentro de estos proyectos cabe resaltar los siguientes: a) Proyecto de Ley 122 de 2024, "Ley Integral Trans", que en sus artículos 18 a 21 propone medidas de protección de la vida e integridad de las personas con identidades de género diversas, la creación de comisarías de familia especializadas, la inclusión del transfeminicidio y el travesticidio como agravantes del feminicidio, y el reconocimiento de la responsabilidad estatal frente a la violencia sistemática ejercida contra esta población; b) Proyecto de Ley 438 de 2024, "por la cual se crea una

institucional frente a las violencias por prejuicio, la discriminación y las barreras para el acceso a la justicia. Esta diversidad evidencia que, si bien el reconocimiento jurídico de los enfoques diferenciales constituye hoy un elemento transversal del ordenamiento colombiano, persisten desafíos para traducir ese reconocimiento en mecanismos efectivos de protección y garantía de derechos.

A manera de ejemplo de uno de los desafíos, puede tomarse el caso de la población mayor o en envejecimiento ya que Colombia atraviesa una transformación demográfica sin precedentes. El aumento sostenido de la esperanza de vida, la reducción de la fecundidad y el crecimiento acelerado de la población mayor están modificando profundamente las necesidades de acceso a la justicia. Sin embargo, el sistema judicial colombiano continúa operando bajo procedimientos, tiempos, canales de atención y modelos de prestación concebidos para una población significativamente más joven, sin incorporar de manera transversal un enfoque de envejecimiento y vejez.

La evidencia desarrollada por la Fundación Saldarriaga Concha, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) demuestra que las personas mayores enfrentan barreras diferenciadas para ejercer sus derechos, derivadas no únicamente de condiciones individuales, sino de prácticas institucionales, entornos poco accesibles, brechas digitales, estereotipos asociados a la edad y respuestas insuficientes frente a nuevas formas de violencia y discriminación.

En consecuencia, la reforma a la justicia representa una oportunidad para incorporar un enfoque adaptado al envejecimiento, orientado a garantizar que las personas mayores puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad, autonomía, dignidad, participación e independencia, conforme a la Constitución Política y a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

A la luz de todo lo anterior puede afirmarse que el análisis del marco normativo permitió a la Subcomisión identificar las normas vigentes y evaluar el grado de desarrollo alcanzado por cada enfoque diferencial y reconocer las brechas que aún subsisten para garantizar un acceso a la justicia verdaderamente inclusivo. Estas diferencias en el nivel de madurez normativa constituyen un insumo fundamental para la formulación de propuestas de reforma orientadas a fortalecer la capacidad del sistema judicial para responder a las necesidades específicas de las diversas poblaciones y asegurar la materialización efectiva del derecho a la igualdad y a la no discriminación.

---

justicia especializada con enfoque de género para prevenir, investigar, sancionar y reparar", que según el concepto de la Defensoría del Pueblo de abril de 2025 debe entenderse referido tanto a las violencias contra las mujeres como a las violencias por prejuicio, en un sentido amplio y comprensivo; y c) El "Caucus sobre la Reforma a la Justicia: Proyecto de Ley de Erradicación de Violencias Basadas en Género y por Prejuicio", espacio de discusión impulsado por organizaciones de mujeres, LGBTI y feministas cuyas reflexiones deben ser incorporadas en el trámite legislativo.

Datos y acceso a información

Uno de los obstáculos más identificados por la Subcomisión es la ausencia o insuficiencia de datos desagregados sobre las poblaciones que aquí se tratan. Esta invisibilidad estadística impide dimensionar la magnitud real de las barreras y violencias que enfrentan las poblaciones más vulnerables del país, dificulta la formulación de políticas públicas basadas en evidencia y limita la rendición de cuentas del sistema de justicia.

En primer lugar, en el caso de la población en condiciones de discapacidad esta situación ha sido evidenciada y retratada en las omisiones estadísticas detalladas sobre discapacidad realizadas hasta el momento en las Encuestas de Necesidades Jurídicas Insatisfechas, las preocupaciones y recomendaciones que realizó la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Heba Hagrass, en su visita oficial a Colombia en 2025, así como en la falta de cumplimiento de los estándares derivados del artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

De tal forma, la incorporación detallada y transversal de la variable "discapacidad" en todos los Sistemas de Información Judicial es una necesidad urgente que puede satisfacerse mediante la inclusión de manera obligatoria de un campo de autodeclaración de discapacidad y tipo de discapacidad en todos los formularios de inicio de proceso, registro de víctimas y actuaciones judiciales de todos los sistemas de información de la Rama Judicial (Sistema de Consulta de Procesos Nacional Unificada, Portal Único de la Rama Judicial, CENDOJ, Justicia XXI / TYBA, Sistema Nacional de Denuncia Virtual, etc.).

Igualmente, la debilidad en la identificación de patrones de exclusión o demora hacen evidente la necesidad de que el Estado colombiano construya y aplique de manera transversal los 23 indicadores de la CDPD como marco de monitoreo, y base para la publicación un informe bianual con los resultados, desagregados por sexo, edad, tipo de discapacidad, ubicación geográfica, causa y motivación de la situación que sometió al sistema de justicia.

En segundo lugar, en el caso de las personas mayores y en envejecimiento el Estado aun no puede anticipar los efectos del envejecimiento poblacional sobre la demanda de servicios judiciales ni evaluar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

La evidencia producida por la Fundación Saldarriaga Concha ha mostrado que el envejecimiento requiere fortalecer el uso estratégico de los datos para orientar decisiones públicas, priorizar recursos y reducir desigualdades, incorporando una mirada territorial, interseccional y de curso de vida.

En este sentido de manera análoga a la necesidad de la población en condiciones de discapacidad es necesario incorporar la variable "edad" en los sistemas de información judicial y construir indicadores periódicos que permitan monitorear tiempos de respuesta, tipos de conflictos, barreras de acceso, medidas de protección y resultados de los procesos, desagregados por sexo, edad, discapacidad, territorio y pertenencia étnica.

En tercer lugar, respecto de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), la problemática comienza con las limitaciones para identificar

con precisión el tamaño y la distribución territorial de estas poblaciones, situación que dificulta la caracterización de sus necesidades y la formulación de políticas públicas, programas y servicios con enfoque étnico diferencial. A ello se suma la escasa disponibilidad y difusión de información oficial, oportuna y accesible sobre la oferta institucional y las rutas de atención dirigidas a estas comunidades.

La ausencia de información confiable impide diseñar mecanismos de atención diferenciada y territorializada, así como identificar patrones de exclusión, discriminación racial o barreras específicas de acceso a la justicia. Esta situación se agrava por las deficiencias en la captura y sistematización de datos por parte de las entidades públicas, derivadas, en buena medida, del limitado conocimiento de los servidores públicos sobre las particularidades de los grupos étnicos, sus formas de organización, identidades, lenguas, cosmovisiones y dinámicas interculturales. Como consecuencia, no solo se producen registros incompletos o insuficientes, sino que también se presentan dificultades para orientar adecuadamente a las personas hacia las rutas integrales de atención disponibles.

Frente a estas limitaciones, las propias organizaciones representativas de las comunidades han asumido un papel fundamental en la generación de conocimiento, la visibilización de sus derechos y la sensibilización institucional. En Bogotá, la Organización de Raizales Fuera del Archipiélago (ORFA) ha promovido espacios de reconocimiento de la identidad y la cultura raizal mediante procesos de intercambio de saberes y pedagogía intercultural. De igual forma, los procesos organizativos de las Comunidades Negras y Afrocolombianas, a través de su instancia distrital y de las subcomisiones que la integran, han impulsado iniciativas orientadas al reconocimiento de sus derechos y al fortalecimiento de su participación en los escenarios de decisión. Por su parte, la comunidad palenquera, mediante el Kuagro Mona Ri, ha desarrollado acciones permanentes de sensibilización sobre la identidad, los derechos y las particularidades del pueblo palenquero.

Estas organizaciones también han insistido en la necesidad de fortalecer los espacios de concertación con el Estado para incorporar las realidades territoriales en el diseño de las políticas de acceso a la justicia. En distintos territorios persisten problemáticas como la desigualdad social, los conflictos por la tierra, la extorsión y la violencia. En el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por ejemplo, las organizaciones han advertido sobre el incremento de la inseguridad y los homicidios de jóvenes. Sin embargo, la inexistencia o insuficiencia de información oficial desagregada dificulta dimensionar estas problemáticas, realizar seguimiento a su evolución y adoptar respuestas institucionales oportunas.

En este contexto, resulta prioritario fortalecer los sistemas oficiales de información mediante la incorporación de variables étnico-raciales confiables, la producción y divulgación de información accesible sobre la oferta institucional y las rutas de acceso a la justicia, así como el desarrollo de contenidos pedagógicos dirigidos tanto a la ciudadanía como a las entidades públicas sobre quiénes son los grupos étnicos y cuáles son sus derechos. De igual manera, es indispensable capacitar y sensibilizar a los servidores públicos para garantizar una recolección rigurosa de la información, mejorar la calidad de los registros administrativos y asegurar una atención respetuosa de las particularidades culturales de estas comunidades.

Por último, en el caso de la población LGBTIQ+ la invisibilidad estadística es una forma de silenciamiento que obstaculiza el reconocimiento, la reparación y la transformación social que exige la realidad que experimentan las personas LGBTIQ+.

La ausencia de datos no solo impide dimensionar la magnitud de las violencias sociales e institucionales a las que se enfrentan las personas con orientación sexual, identidad y expresión de género diversas, sino que contribuye a sostener la idea de que se trata de hechos "excepcionales" o "aislados", cuando en realidad responden a una estructura que legitima a quienes violentan.

Como lo señala Colombia Diversa, construir memoria con datos es una apuesta política por la justicia: "todo lo que no se registra, no se recuerda, y todo lo que no se recuerda, difícilmente se repara". En el caso de las personas trans, esta tarea enfrenta obstáculos estructurales que van más allá de la ausencia de cifras, pues, como advierte Changa Jerez (2020), las personas trans suelen ser tratadas como fuentes de testimonio y no como sujetas productoras de conocimiento, lo que perpetúa su exclusión de los procesos de memoria.

Por ello, exigir datos no equivale a aceptar sin criticar los marcos que los producen; se requiere transformar los sistemas de información para que reconozcan las voces y saberes de quienes han sido históricamente marginadas, articulando datos ciudadanos -producidos por la sociedad civil- con la institucionalidad.

De tal forma, es necesario incorporar de manera obligatoria en el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (Decreto 1476 de 2024) y en los demás sistemas de información judicial, las variables de orientación sexual e identidad de género, junto con sexo, etnia, edad, nacionalidad, estatus migratorio y discapacidad, de forma que se visibilicen las intersecciones entre múltiples formas de discriminación.

Igualmente, es necesario promover mecanismos de datos ciudadanos, construidos conjuntamente con las organizaciones LGBTIQ+, que complementen y contrasten la información oficial.

Barreras al acceso a la justicia

En este capítulo se identifican las principales barreras - físicas, normativas, institucionales y territoriales - que impiden el acceso efectivo a la justicia de las poblaciones objeto de este documento. Estas barreras no operan de manera aislada, sino que se combinan y refuerzan mutuamente, generando formas interseccionales de exclusión que deben ser atendidas de manera diferenciada por la reforma a la justicia.

En el caso de las personas en condición de discapacidad la infraestructura física de juzgados, fiscalías, comisarías de familia, estaciones de policía, notarías y centros de conciliación sigue siendo mayoritariamente inaccesible para personas con discapacidad física, múltiple, sensorial, entre otras. Adicionalmente, los sistemas de información y comunicación judiciales carecen de formatos accesibles (lectura fácil, braille, lengua de señas) y plataformas tecnológicas inclusivas.

Estas cuestiones están plenamente descritas en las preocupaciones y recomendaciones resaltadas por el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en sus observaciones a Colombia en 2016, el Protocolo de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho, jurisprudencia de la Corte Constitucional, y las preocupaciones y recomendaciones que realizó la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Heba Hagrass, en su visita oficial a Colombia en 2025.

De tal forma, dentro de las principales necesidades identificadas se cuenta la generación de un plan nacional de accesibilidad judicial. El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio rector de la política de discapacidad en el país (o quien haga sus veces) y junto al Ministerio de Justicia y del Derecho, deberán diseñar y ejecutar ya sea un plan decenal de infraestructura autónomo o la inclusión en el próximo Plan Decenal del Sistema de Justicia 2027-2037 de una serie de lineamientos con hitos anuales para adaptar progresivamente el 100% de las sedes judiciales, priorizando las de mayor afluencia. Esto incluye rampas, ascensores, baños accesibles, señalización en Braille y sistemas de información y comunicación accesibles.

Igualmente, se requiere la creación de una ventanilla única digital accesible. El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, debe desarrollar una plataforma web y una aplicación móvil que cumplan con las Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web (WCAG 2.1 nivel AA). Ante la cantidad y diversidad de portales web no accesibles, esta ventanilla permitirá a cualquier persona con discapacidad presentar denuncias, consultar el estado de su proceso, recibir notificaciones y participar en audiencias virtuales utilizando tecnologías de asistencia, centralizando las necesidades específicas de la discapacidad, en cualquier escenario de justicia, garantizando accesibilidad.

Por último se identificó la necesidad de garantizar los servicios de apoyo humano profesionales que requieran las personas con discapacidad: El Estado debe tener una ruta clara de contratación y apoyo de servicios de interpretación en Lengua de Señas Colombiana- LSC para personas sordas, así como Guías-intérpretes para personas sordociegas, y cualquier servicio de mediación comunicativa para la persona con discapacidad que lo requiera, disponible de forma presencial y remota (videollamada), idóneos y adecuados a la necesidad de cada persona con discapacidad en todos los despachos judiciales y centros de recepción de denuncias.

En el caso de las personas mayores, puede verse que continúan enfrentando estereotipos asociados a la edad que afectan el ejercicio de su capacidad jurídica y su participación efectiva en los procesos judiciales. Con frecuencia se presume que requieren representación familiar, que presentan limitaciones para comprender los procedimientos o que sus testimonios tienen menor credibilidad, lo que puede traducirse en decisiones paternalistas y discriminatorias.

La digitalización del sistema judicial ha ampliado las posibilidades de acceso, pero también ha generado nuevas exclusiones para personas mayores que enfrentan dificultades de conectividad, alfabetización digital o uso de plataformas virtuales. La evidencia demuestra que el problema no radica en la edad, sino en la falta de diseño inclusivo de los servicios digitales.

El despojo de bienes, la apropiación de pensiones, el abuso de poderes, el fraude financiero y otras formas de explotación económica constituyen manifestaciones crecientes de violencia contra las personas mayores. No obstante, estas situaciones permanecen altamente subregistradas y suelen invisibilizarse dentro de conflictos familiares o patrimoniales.

La complejidad del lenguaje jurídico, la extensión de los procedimientos y las dificultades para comprender providencias, notificaciones o actuaciones judiciales limitan el ejercicio efectivo de los derechos de muchas personas mayores.

Las barreras no afectan de igual manera a todas las personas mayores. Las mujeres mayores, las personas mayores con discapacidad, quienes habitan zonas rurales, pertenecen a pueblos étnicos o viven en condiciones de pobreza enfrentan formas múltiples y acumulativas de exclusión. De tal forma dentro de las principales necesidades y acciones que se han identificado pueden contarse:

- Incorporar el enfoque de derechos de las personas mayores y la prevención del edadismo en la formación obligatoria de jueces, fiscales, defensores públicos, conciliadores, comisarios de familia y demás operadores de justicia, incluyendo lineamientos para prevenir prácticas discriminatorias y fortalecer el reconocimiento de la autonomía y la capacidad jurídica.
- Implementar un modelo híbrido de acceso a la justicia, garantizando que todos los servicios judiciales puedan utilizarse mediante canales presenciales, telefónicos, virtuales y asistidos.
- Desarrollar programas permanentes de acompañamiento y alfabetización digital para personas mayores usuarias del sistema de justicia.
- Diseñar una ruta especializada para la prevención, identificación y atención de la violencia patrimonial contra personas mayores, articulando la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Comisarías de Familia, las notarías y la Rama Judicial, con protocolos específicos para la recepción de denuncias, medidas de protección y seguimiento de casos.
- Adoptar una política institucional de lenguaje claro y comunicación accesible, mediante formatos simplificados de notificaciones, guías para usuarios, apoyo durante las actuaciones judiciales y herramientas de orientación que faciliten la comprensión del proceso y la toma informada de decisiones.
- Incorporar el enfoque interseccional en todos los protocolos de acceso a la justicia, asegurando que las medidas adoptadas respondan a las distintas condiciones que pueden coexistir durante el envejecimiento y evitando respuestas homogéneas para una población altamente diversa.

Por su parte las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP) enfrentan barreras estructurales que limitan el acceso efectivo a la justicia y evidencian la necesidad de incorporar de manera transversal el enfoque diferencial étnico en el sistema judicial. Aunque este enfoque busca reconocer las particularidades históricas, culturales y lingüísticas de estas comunidades para garantizar una atención libre de discriminación, su aplicación continúa siendo limitada y desigual en las diferentes instituciones que administran justicia.

Una de las principales dificultades radica en el escaso conocimiento y aplicación del enfoque diferencial étnico por parte de los servidores públicos, lo que en muchos casos se traduce en tratos inadecuados, revictimización y desconocimiento de las realidades y necesidades específicas de la población NARP. Esta situación se ve agravada por la persistencia de prácticas de racismo y discriminación estructural que afectan la atención de las denuncias y la protección efectiva de los derechos. En particular, se evidencia un bajo nivel de conocimiento sobre la Ley 1482 de 2011, lo que dificulta la adecuada atención, orientación y sanción de los actos de discriminación racial por parte de las autoridades competentes.

A estas dificultades se suman importantes barreras de comunicación derivadas de la escasa disponibilidad de intérpretes interculturales y de materiales informativos traducidos a las lenguas propias, especialmente el kriol y el palenquero. Esta situación restringe la comprensión de los procedimientos judiciales y limita el ejercicio efectivo de los derechos por parte de quienes tienen estas lenguas como referente cultural.

Finalmente, persisten debilidades en la articulación entre la jurisdicción ordinaria y las instancias de representación de los pueblos étnicos, lo que dificulta la incorporación de sus formas de organización, identidad y prácticas culturales en la respuesta institucional. Asimismo, la limitada difusión de información institucional con enfoque étnico y en lenguas ancestrales reduce el conocimiento de la oferta de justicia y constituye una barrera adicional para el acceso efectivo de estas comunidades.

Con el propósito de fortalecer el acceso efectivo a la justicia para la población NARP, se identificaron las siguientes acciones:

- Diseñar e implementar un protocolo de atención con enfoque diferencial étnico para todas las instituciones del sector justicia.
- Traducir documentos, guías y materiales informativos sobre acceso a la justicia a las lenguas propias de las comunidades raizales (kriol) y palenqueras, tanto en formatos físicos como digitales.
- Garantizar la disponibilidad de intérpretes interculturales que faciliten la comunicación entre las autoridades y los usuarios cuando sea necesario.
- Crear mesas técnicas permanentes de diálogo en los territorios, con participación de las autoridades y organizaciones étnicas, para identificar problemáticas, hacer seguimiento y construir soluciones de manera continua.
- Fortalecer los procesos de capacitación y sensibilización de los servidores públicos sobre el enfoque diferencial étnico, la prevención del racismo y la atención intercultural.
- Elaborar una guía práctica (ABC) sobre la Ley 1482 de 2011, dirigida tanto a funcionarios públicos como a la ciudadanía, con el fin de mejorar el conocimiento de las conductas sancionables y fortalecer la prevención y atención de los actos de racismo y discriminación racial.
- Diseñar una ruta de acceso a la justicia con enfoque diferencial étnico que facilite la orientación y remisión de los casos entre las diferentes entidades competentes.
- Incorporar de manera sistemática materiales de divulgación y campañas institucionales en lenguas ancestrales, promoviendo la diversidad lingüística y garantizando una comunicación accesible para las comunidades étnicas.

Por último, las personas LGBTIQ+, enfrentan barreras de acceso a la justicia derivadas tanto del diseño institucional como de la falta de un enfoque interseccional en su atención. Una de las barreras centrales identificadas por la Defensoría del Pueblo es el error de asumir una mirada uniforme a nivel nacional de los contextos de violencia, sin medidas específicas que respondan a las particularidades de las personas con orientación sexual e identidad de género diversas.

Las casas de justicia y las comisarías de familia, llamadas a ser la primera línea de atención, circunscriben su competencia a las violencias ocurridas en el contexto familiar y a la jurisdicción del respectivo territorio, lo que las hace incompetentes para conocer de violencias por prejuicio ocurridas fuera de ese ámbito y limita la

continuidad de las medidas de protección cuando la víctima debe trasladarse, situación constatada de forma reiterada en casos de transfeminicidio y travesticidio.

Persisten, además, dificultades para el procesamiento del acoso sexual callejero, dado el debate en sede judicial sobre si estos actos afectan el bien jurídico protegido o constituyen una simple injuria por vía de hecho, y la dificultad práctica de individualizar a los responsables en el espacio público.

A estas barreras se suma una forma de exclusión epistémica: como advierte Colombia Diversa, las personas trans suelen ser tratadas como fuentes de testimonio dentro de los procesos judiciales, pero no como sujetas productoras de conocimiento sobre su propia realidad, lo que refuerza su marginación frente al sistema de justicia.

2.2. Necesidades de Política Pública

A partir del diagnóstico presentado, se consolidan en este apartado las principales necesidades de política pública y las acciones normativas e institucionales que la Subcomisión considera prioritarias para avanzar hacia una justicia verdaderamente inclusiva. Las propuestas buscan traducir los enfoques diferenciales en mecanismos concretos, exigibles y sostenibles en el tiempo.

2.2.1. Sobre las personas en condición de discapacidad

A pesar de que el artículo 13 de la CDPD establece la obligatoriedad de los ajustes de procedimiento en todos los escenarios de acceso a la justicia, en Colombia no existe un mecanismo procesal claro, expedito y estandarizado a nivel nacional para que una persona con discapacidad (ya sea víctima, testigo, imputada o cualquier parte procesal) solicite ajustes de procedimiento. La concesión de estos ajustes (como más tiempo para intervenir, intermediación, formatos de lectura fácil) queda a discrecionalidad del juez o fiscal, sin rutas claras de solicitud, plazos definidos ni consecuencias jurídicas por su denegación injustificada, lo que genera inseguridad jurídica y revictimización. Los ajustes de procedimiento son de carácter obligatorio para las personas con discapacidad.

Los ajustes de procedimiento, como elemento fundamental del derecho al acceso la justicia, están fundamentados en el artículo 13 de la CDPD, los Principios Internacionales de la ONU sobre acceso a la justicia de 2020, la Ley 1618 de 2013, jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, y los indicadores de cumplimiento del artículo 13 de la CDPD. Por esto, a continuación, se presentan las acciones específicas para avanzar en la garantía de este derecho a partir de la reforma procesal y sustancial para la incorporación normativa de los ajustes de procedimiento:

a) Radicar el proyecto de Ley "para la incorporación de los ajustes de procedimiento y la figura de la persona facilitadora judicial al Código General del Proceso y al Código de Procedimiento Penal", de autoría de PAIIS, la Comisión Internacional de Juristas, y Liliana Patricia Rojas Rojas, y presentado a esta Comisión Asesora en 2024. Este proyecto de ley busca que se realicen modificaciones al Código General del Proceso y al Código de Procedimiento

Penal para garantizar el acceso a la justicia de las personas con discapacidad, y otras poblaciones, en igualdad de condiciones con las demás, creando en el derecho nacional la figura del ajuste de procedimiento, así como la figura del facilitador judicial, entre otras cuestiones. La formulación del articulado tomó como base las obligaciones internacionales que tiene Colombia en materia de derechos humanos, particularmente aquellas establecidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la cual Colombia es Estado, y junto a la propuesta de articulado, se comparte una justificación de este a la luz de las obligaciones internacionales que tiene Colombia.

b) Creación del protocolo nacional de ajustes de procedimiento. El proyecto de ley sirve de base para que el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, en consulta con organizaciones que representan a las personas con discapacidad, elaboren un protocolo único y vinculante que detalle un catálogo no exhaustivo de ajustes disponibles (lenguaje claro, comunicación aumentativa y alternativa, apoyo humano, adecuación de espacios y horarios), el procedimiento para solicitarlos (de oficio o a petición de parte), plazos máximos para resolver la solicitud y el recurso en caso de denegación. Esto en caso de que la coyuntura y contexto de discusión en Congreso no permita avanzar para tener una ley.

2.2.2. Sobre las personas mayores

La reforma a la justicia constituye una oportunidad para reconocer que el envejecimiento no representa un desafío asistencial, sino una transformación estructural que exige adaptar las instituciones públicas para responder a una población cada vez más numerosa, diversa y titular plena de derechos.

Se identifican las siguientes acciones prioritarias:

a) Adoptar un Protocolo Nacional para el Acceso a la Justicia de las Personas Mayores. El Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Justicia deberían elaborar un protocolo nacional que establezca criterios uniformes para la atención judicial de las personas mayores, incorporando principios de autonomía, independencia, participación, trato digno, ajustes razonables por envejecimiento, comunicación clara y atención prioritaria cuando la situación de vulnerabilidad así lo requiera.
b) Incorporar el envejecimiento en la planeación institucional del sector justicia. Incluir el enfoque de envejecimiento y vejez en los planes sectoriales de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia, con metas específicas de adaptación institucional, accesibilidad, capacitación y seguimiento.
c) Crear mecanismos de priorización para personas mayores. Establecer criterios objetivos para otorgar tratamiento preferente a procesos relacionados con salud, seguridad social, alimentos, violencia, vivienda, patrimonio y otras situaciones cuya demora pueda comprometer el ejercicio efectivo de los derechos de las personas mayores.

d) Fortalecer la capacitación permanente de operadores judiciales. Incorporar de manera obligatoria contenidos sobre envejecimiento, derechos humanos de las personas mayores, prevención del edadismo, violencia patrimonial, capacidad jurídica y enfoque interseccional en los programas de formación de fiscales, defensores públicos y conciliadores.
e) Promover mecanismos de justicia cercana. Fortalecer modelos de atención territorial mediante jornadas móviles, conciliación comunitaria, orientación jurídica telefónica y atención domiciliaria cuando las condiciones funcionales o de movilidad de las personas mayores dificulten su desplazamiento a sedes judiciales.
f) La reforma a la justicia debe reconocer que el envejecimiento no constituye un problema individual que deba resolverse mediante medidas asistenciales, sino una transformación demográfica que exige adaptar las instituciones públicas para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de una población cada vez más numerosa y diversa.

2.2.3. Sobre las Poblaciones Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP)

En términos generales, los cinco grupos étnicos del país comparten desafíos relacionados con el cierre de brechas sociales, políticas y económicas, lo que demanda políticas públicas con un enfoque diferencial que respondan a sus particularidades. No obstante, en el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP), persisten barreras específicas en materia de acceso a la justicia. Estas se reflejan en el limitado reconocimiento de sus formas propias de resolución de conflictos, la insuficiente interlocución y participación de sus instancias representativas en los territorios, y la persistencia del racismo estructural e institucional. Esta última problemática se manifiesta, entre otros aspectos, en el escaso conocimiento y aplicación del enfoque diferencial étnico por parte de las instituciones, así como en la falta de incorporación efectiva de dicho enfoque en los planes, programas y servicios relacionados con la administración de justicia.

De acuerdo con lo expresado se presentan las necesidades y acciones propuestas:

a) Reconocimiento y articulación con la justicia propia ancestral e instancias territoriales étnicas: Se hace necesario implementar un plan de choque o de salvaguardia que integra la justicia ordinaria y las perspectivas de costumbres tradicionales en materia correctiva de justicia tradicional, donde intervienen los consejos comunitarios y las autoridades ancestrales para poder así implementar estrategias de mejoramiento y un plan continuo.
b) Acceso efectivo y territorialización del enfoque diferencial étnico: Implementar rutas de atención diferenciales con rutas de acceso donde se cuente con traductores e intérpretes interculturales que se adapten a las identidades y aspectos culturales de estos grupos étnicos, con un trato digno, ameno y en razón a una política diferencial.
c) Implementación de un plan de salvaguardia ambiental y territorial: Implementar correctamente las disposiciones de la ley 70 de 1993 en materia del desplazamiento territorial de los grupos ancestrales nativos u originarios, protegiendo estos territorios colectivos, su cultura y además garantizando primeramente el trabajo y las oportunidades a los dueños ancestrales del

territorio como una medida de reparación directa hacia la migración masiva que afecta los derechos colectivos, sociales, económicos y políticos de estas comunidades y pueblos.

d) Reducción de las brechas de Racismo Estructural: Dictar disposiciones, lineamientos y medidas correctivas al sistema judicial para evitar y sancionar actos de racismo y discriminación, sobre todo tomando como base documentos como el CONPES 39 de 2023 de Bogotá, dónde se dictan medidas en modo de acciones afirmativas para garantizar los derechos e igualdad, lo mismo que las disposiciones del CONPES 38 en Bogotá y el capítulo especial palenquero.
e) Acciones afirmativas de acceso a la justicia con enfoque diferencial étnico: Estructurar medidas legales y concretas para garantizar el acceso al sistema de justicia en condiciones de igualdad y equidad reconociendo la cultura, identidad, cosmovisión, cosmogonía de acuerdo con sus particularidades y especificidades desde la adecuación institucional y el acceso.

2.2.4. Sobre la población LGBTIQ+

A partir de los insumos aportados por la Defensoría del Pueblo y por Colombia Diversa, se identifican las siguientes acciones prioritarias para garantizar el acceso a la justicia de las personas LGBTIQ+:

a) Impulsar la aprobación del Proyecto de Ley 122 de 2024, "Ley Integral Trans", en particular sus artículos 18 a 21, que crean comisarías de familia especializadas para la atención de violencias por identidad de género diversa, establecen procesos de formación obligatoria y libre de prejuicios para la Fuerza Pública, la Fiscalía y Medicina Legal, y garantizan rutas de acompañamiento del ICBF para niñas, niños y adolescentes víctimas.
b) Incorporar el transfeminicidio y el travesticidio como circunstancias de agravación punitiva del feminicidio en el artículo 104B de la Ley 599 de 2000, conforme lo propone el artículo 20 del Proyecto de Ley 122 de 2024.
c) Avanzar en el reconocimiento estatal de responsabilidad frente a la violencia sistemática contra personas con identidades de género diversas y en el establecimiento del 30 de noviembre como Día de la Memoria Trans, con actos orientados a la reparación y la memoria histórica.
d) Armonizar y fortalecer el Proyecto de Ley 438 de 2024 para que la especialización de la justicia con enfoque de género incorpore expresamente las violencias por prejuicio, supere la centralización de la respuesta en el ámbito penal, cuente con un enfoque territorial e interseccional y con el análisis de impacto fiscal requerido para su sostenibilidad.
e) Fortalecer el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (Decreto 1476 de 2024), incorporando de manera obligatoria las variables de orientación sexual e identidad de género.
f) Promover la ratificación de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia.
g) Fomentar mecanismos de datos ciudadanos, construidos junto con las organizaciones LGBTIQ+, que permitan superar la exclusión epistémica de las personas trans en los procesos de registro y memoria institucional.

2.3. Análisis causal de las problemáticas y propuesta de objetivos (Árbol de problemas y soluciones)

Con fundamento en el diagnóstico consolidado, la Subcomisión elaboró un documento técnico que se presentará en la siguiente parte, refleja las problemáticas prioritarias identificadas por cada uno de los enfoques representados. En la construcción de este documento, el Ministerio de Justicia y del Derecho brindó acompañamiento técnico a la Subcomisión en la estructuración del árbol de problemas y del árbol de objetivos correspondiente a cada eje temático, ejercicio que permitió ordenar las causas, efectos y objetivos asociados a cada problemática, y que constituye un insumo técnico de referencia para la formulación de recomendaciones y lineamientos de política pública en materia de justicia inclusiva, el cual se evidencia a continuación:

Problemática general

Barreras estructurales que limitan el acceso efectivo a la justicia de las poblaciones con enfoque diferencial personas con discapacidad, personas mayores, comunidades NARP y personas LGBTIQ+.

Causas transversales

Estas causas aparecen, con expresiones propias, en al menos tres de las cuatro poblaciones analizadas.

a) *Ausencia de datos desagregados con enfoque diferencial en los sistemas de información de la administración de justicia*

Personas con discapacidad: los sistemas de información de la Rama Judicial no incluyen un campo obligatorio de autodeclaración de discapacidad.

Personas mayores: no existe información sistemática sobre necesidades jurídicas, tipos de conflictos ni tiempos de respuesta institucional.

NARP: no existe un censo real ni una visibilización oportuna de la oferta institucional de justicia dirigida a estas comunidades.

LGBTIQ+: las personas trans son tratadas como fuentes de testimonio y no como sujetas productoras de conocimiento, y los sistemas oficiales no registran las variables de orientación sexual e identidad de género.

a) Falta de protocolos, rutas y mecanismos estandarizados de atención diferencial

Discapacidad: la concesión de ajustes de procedimiento queda a discrecionalidad del juez o fiscal, sin plazos ni consecuencias claras por su denegación.

Personas mayores: no existe un protocolo nacional que unifique los criterios de atención judicial a esta población.

NARP: falta una ruta clara de redireccionamiento cuando un caso no es competencia de la entidad que recibe a la persona.

LGBTIQ+: las comisarías de familia carecen de competencia y de protocolos para violencias por prejuicio ocurridas fuera del ámbito familiar, y el acoso sexual callejero enfrenta vacíos probatorios y de competencia.

b) Barreras de accesibilidad física, comunicacional y territorial de la oferta de justicia

Discapacidad: infraestructura física inaccesible en juzgados, fiscalías y comisarías, y ausencia de formatos accesibles (Braille, lengua de señas, lectura fácil).

Personas mayores: la digitalización del sistema judicial ha generado nuevas exclusiones por brechas de conectividad, y la movilidad reducida dificulta el desplazamiento a las sedes judiciales.

NARP: falta de intérpretes interculturales y de territorialización efectiva del enfoque diferencial étnico.

LGBTIQ+: la competencia de las casas de justicia y comisarías de familia se limita al territorio y al ámbito familiar, sin continuidad de las medidas de protección cuando la víctima debe trasladarse.

c) Prácticas y actitudes discriminatorias de los operadores de justicia frente a la diferencia

Personas mayores: estereotipos edadistas que presumen incapacidad o restan credibilidad al testimonio de esta población.

NARP: racismo y discriminación estructural que revictimiza o deslegitima las denuncias.

LGBTIQ+: una mirada uniforme de los contextos de violencia que desconoce las particularidades de la orientación sexual y la identidad de género diversas.

Nota: para personas con discapacidad, la evidencia recogida por la Subcomisión no señala esta causa como un patrón central por sí solo; su expresión más específica es la discrecionalidad institucional descrita en A.2.

Causas específicas por población

Estas causas no responden a un patrón compartido con las demás poblaciones y se mantienen independientes para no diluir su especificidad.

a) Discapacidad: vacío en la garantía de servicios de apoyo humano (intérpretes de Lengua de Señas Colombiana, guías-intérpretes) disponibles de forma presencial y remota en todos los despachos judiciales.
b) Personas mayores: la violencia patrimonial (despojo de bienes, apropiación de pensiones, fraude financiero) permanece subregistrada e invisibilizada dentro de conflictos familiares.
c) NARP: falta de reconocimiento efectivo y de articulación de la justicia propia ancestral con la justicia ordinaria.
d) LGBTIQ+ (marco normativo): dispersión entre el Proyecto de Ley 438 de 2024 y el Proyecto de Ley 122 de 2024, sin un análisis de sostenibilidad financiera que garantice su implementación. Esta causa se trata como de menor desarrollo relativo en el árbol de soluciones, en la medida en que su respuesta depende primordialmente de la creación de nueva ley y no de ajustes a la oferta institucional existente.

Árbol de soluciones (objetivos)

Los siguientes cuatro objetivos convierten en futuros logros las causas transversales e interseccionales identificadas en el árbol de problemas descrito anteriormente. Los medios para alcanzar cada objetivo recogen tanto las respuestas comunes a ciertas problemáticas, como las respuestas específicas que exige cada una de las organizaciones, sin forzar una traducción mecánica de una causa por objetivo.

Además, se tomaron las intervenciones e iniciativas de los comisionados para formular una batería de indicadores a considerar para la futura toma de decisiones.

Objetivo 1: Sistemas de información judicial con enfoque diferencial

Lograr que los sistemas de información y registro del sistema de justicia incorporen de manera prioritaria variables de discapacidad, edad, pertenencia étnica, orientación sexual e identidad de género, de forma que permitan dimensionar y monitorear las barreras de acceso a la justicia de las poblaciones diversas.

En aras de la materialización del presente objetivo, se retoman las propuestas planteadas por los comisionados:

a) Incorporar el campo de autodeclaración de discapacidad en los sistemas de información de la Rama Judicial y adoptar los 23 indicadores del artículo 13 de la CDPD.
b) Construir indicadores periódicos sobre necesidades jurídicas, tiempos de respuesta y formas de violencia patrimonial que afectan a las personas mayores.
c) Actualizar el censo y la caracterización de las comunidades NARP, con publicidad oportuna de la oferta institucional disponible para ellas.
d) Incorporar las variables de orientación sexual e identidad de género en el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (Decreto 1476 de 2024), y promover datos ciudadanos construidos con las organizaciones LGBTIQ+.

Indicadores:

a) Aumentar la captura de datos en los sistemas de información de la Rama Judicial (Sistema de Consulta de Procesos Nacional Unificada, Portal Único de la Rama Judicial, CENDOJ, Sistema Nacional de Denuncia Virtual) que incorporan los campos de discapacidad, edad, pertenencia étnica, orientación sexual e identidad de género.
   Responsable: Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia y del Derecho.
b) Publicar un informe bianual con los 23 indicadores del artículo 13 de la CDPD, desagregado por sexo, edad, tipo de discapacidad y ubicación geográfica.
   Responsable: Consejo Superior de la Judicatura.
c) Aumentar los registros del Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (Decreto 1476 de 2024) con la variable de orientación sexual e identidad de género diligenciada.
   Responsable: Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación.

Objetivo 2: Protocolos, rutas y capacitación permanente con enfoque diferencial

Garantizar que todas las entidades del sistema de justicia cuenten con protocolos y rutas de atención diferencial, con plazos y responsables definidos, y que sus operadores estén formados de manera permanente para reconocer y superar las prácticas discriminatorias identificadas.

En aras de la materialización del presente objetivo, se retoman las propuestas planteadas por los comisionados:

a) Estandarizar un mecanismo procesal para la solicitud y concesión de ajustes de procedimiento a personas con discapacidad, con plazos y consecuencias claras por su denegación injustificada.
b) Adoptar un protocolo nacional de atención judicial a personas mayores que incorpore la prevención del edadismo y criterios de priorización para casos de violencia patrimonial, salud y vivienda.
c) Crear protocolos y rutas claras de redireccionamiento con enfoque diferencial étnico, y sensibilizar a los servidores judiciales en las dinámicas culturales de los grupos NARP para prevenir el racismo estructural.
d) Ampliar la competencia y los protocolos de las comisarías de familia para las violencias por prejuicio ocurridas fuera del ámbito familiar, y precisar la naturaleza administrativa e inmediata de la respuesta al acoso sexual callejero, sin excluir la vía penal.

Indicadores:

a) Crear un protocolo nacional de ajustes de procedimiento para personas con discapacidad, expedido y socializado.
   Responsable: Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación.
b) Aumentar el número de operadores judiciales (jueces, fiscales, defensores públicos, comisarios de familia) capacitados en enfoque diferencial mediante los programas ya existentes de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
   Responsable: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla – Consejo Superior de la Judicatura.
c) Aumentar el número de capitales de departamentos con al menos una comisaría de familia o protocolo específico para violencias por prejuicio fuera del ámbito familiar.
   Responsable: Alcaldías distritales y municipales, con acompañamiento del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Objetivo 3: Oferta de justicia física, comunicacional y territorialmente accesible

Asegurar que la infraestructura, los canales de comunicación y la cobertura territorial del sistema de justicia sean accesibles para las poblaciones con enfoque diferencial, incluyendo alternativas presenciales, digitales y móviles.

En aras de la materialización del presente objetivo, se retoman las propuestas planteadas por los comisionados:

a) Ejecutar un plan nacional de accesibilidad judicial (infraestructura física, formatos accesibles y ventanilla digital conforme a WCAG 2.1) y garantizar servicios de interpretación en Lengua de Señas Colombiana y guías-intérpretes.

b) Implementar un modelo híbrido de acceso a la justicia para personas mayores (presencial, telefónico, virtual y asistido) y fortalecer la justicia cercana mediante jornadas móviles.
c) Garantizar intérpretes interculturales y traducción de la información institucional a las lenguas propias de las comunidades NARP, con territorialización efectiva de los servicios.
d) Garantizar la continuidad territorial de las medidas de protección para personas LGBTIQ+ cuando la víctima deba trasladarse, evitando que se nieguen por razones de competencia territorial.

Indicadores:

a) Las sedes judiciales de mayor afluencia sean adaptadas con accesibilidad física (rampas, señalización en Braille, baños accesibles). Lo cual podría incorporarse en el plan decenal de accesibilidad judicial, con cargo al presupuesto de infraestructura ya asignado al Consejo Superior de la Judicatura.
Responsable: Consejo Superior de la Judicatura.
b) Ajuste de la ventanilla digital única accesible (conforme a las Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web 2.1 nivel AA) y se asegure su funcionamiento. Este podría ser financiado con el presupuesto de transformación digital ya asignado al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
Responsable: Ministerio de Justicia y del Derecho.
c) Número de jornadas móviles de justicia cercana realizadas anualmente en zonas rurales o de difícil acceso para personas mayores y comunidades NARP en departamentos priorizados (dentro del presupuesto de justicia itinerante ya existente).
Responsable: Consejo Superior de la Judicatura y entes territoriales.

En síntesis, el trabajo desarrollado por la Subcomisión de Justicia Inclusiva y Enfoques Diferenciales permitió consolidar un proceso de deliberación técnica y participativa, sustentado en la construcción progresiva de consensos entre las organizaciones que representan a las poblaciones con discapacidad, personas LGBTIQ+, personas mayores y comunidades étnicas (raizal, palenquera y NARP). Como aporte para la continuidad de este trabajo, se sugiere al próximo Gobierno tener en cuenta las siguientes recomendaciones puntuales:

a) Fortalecer los sistemas de información judicial para permitir la desagregación de datos por discapacidad, orientación sexual e identidad de género, edad y pertenencia étnica, garantizando protocolos que eviten la revictimización o el riesgo de discriminación en su captura.
b) Institucionalizar la figura de ajustes de procedimiento y de facilitador judicial para personas con discapacidad, así como ampliar la oferta de intérpretes de lengua de señas con formación en terminología jurídica.
c) Dar continuidad a las mesas técnicas interinstitucionales conformadas con las organizaciones que asumieron la vocería de la Subcomisión, como mecanismo de seguimiento a la implementación de los árboles de problemas y de objetivos construidos.
d) Priorizar la formulación de política pública diferencial en articulación con las entidades territoriales, con énfasis en zonas rurales y dispersas, donde las

barreras geográficas y tecnológicas afectan de manera particular a las personas mayores y a las comunidades étnicas.

Referencias

Constitución Política y jurisprudencia

Constitución Política de Colombia (1991). Artículos 7, 8, 10, 13, 46, 229 y artículo transitorio 55.

Corte Constitucional de Colombia. Jurisprudencia relativa al acceso a la justicia de personas con discapacidad, citada en el Protocolo para el Acceso a la Justicia de las Personas con Discapacidad del Ministerio de Justicia y del Derecho (2025).

Normativa nacional (Leyes)

Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

Ley 22 de 1981, por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política (Ley de Comunidades Negras).

Ley 599 de 2000, Código Penal colombiano, artículo 104B (circunstancias de agravación punitiva del feminicidio, modificado por la Ley 1761 de 2015).

Ley 1251 de 2008, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.

Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

Ley 1346 de 2009, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

Ley 1482 de 2011, por medio de la cual se modifica el Código Penal para sancionar actos de racismo y discriminación.

Ley 1618 de 2013, ley estatutaria de discapacidad.

Ley 1761 de 2015 (Rosa Elvira Cely), por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo.

Ley 1833 de 2017, por la cual se crea la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana en el Congreso de la República.

Ley 1996 de 2019, por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.

Ley 2055 de 2020, por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Ley 2126 de 2021, por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones.

Ley 2161 de 2021, que establece lineamientos y beneficios en materia de educación superior para estudiantes afrodescendientes.

Ley 2532 de 2025, que conmemora la abolición de la esclavitud y crea el Centro de Pensamiento Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

Ley 2562 de 2024, que aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

Normativa nacional (Decretos)

Decreto 1477 de 2000, por el cual se adopta el Programa Nacional de Casas de Justicia.

Decreto 1745 de 1995, por el cual se reglamenta el reconocimiento y titulación del derecho a la propiedad colectiva de las tierras de las comunidades negras.

Decreto 1122 de 1998, por el cual se expiden normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.

Decreto Ley 4635 de 2011, por el cual se adoptan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Decreto 163 de 2021, por el cual se crea el Consejo Nacional de Personas Mayores.

Decreto 1476 de 2024, por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género.

Proyectos de Ley propuestos

Proyecto de Ley 438 de 2024, "Por la cual se crea una justicia especializada con enfoque de género para prevenir, investigar, sancionar y reparar y se dictan otras disposiciones", radicado en noviembre de 2024.

Proyecto de Ley 122 de 2024, "Ley Integral Trans".

Proyecto de Ley "para la incorporación de los ajustes de procedimiento y la figura de la persona facilitadora judicial al Código General del Proceso y al Código de Procedimiento Penal", de autoría de PAIIS, la Comisión Internacional de Juristas y Liliana Patricia Rojas Rojas, presentado a la Comisión Asesora para la Reforma a la Justicia en 2024.

Instrumentos y organismos internacionales

Organización de las Naciones Unidas (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Naciones Unidas (2016). Observaciones finales a Colombia.

Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Naciones Unidas (2026). A/HRC/61/46/Add.1: Visita a Colombia.

Organización de los Estados Americanos. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Organización Internacional del Trabajo (1989). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer -CEDAW- (2015). Recomendación General núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia. CEDAW/C/GC/33.

Organización de los Estados Americanos. Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia.

CONPES y documentos de política pública

Departamento Nacional de Planeación / Alcaldía de Bogotá. CONPES 38 (Bogotá), capítulo especial palenquero.

Departamento Nacional de Planeación / Alcaldía de Bogotá. CONPES 39 de 2023 (Bogotá), acciones afirmativas para la garantía de derechos e igualdad.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2025). CONPES 4147 de 2025, Política nacional para la garantía de los derechos de la población LGBTIQ+.

Informes, conceptos institucionales y otras fuentes

Defensoría del Pueblo de Colombia (2025, 25 de abril). Concepto sobre el Proyecto de Ley No. 438 de 2024 "Por la cual se crea una justicia especializada con enfoque de género para prevenir, investigar, sancionar y reparar y se dictan otras disposiciones". Dirigido a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Colombia Diversa. Construir Memoria con Datos: retos para una justicia inclusiva y diversa. Aportes de Colombia Diversa a la Subcomisión de Justicia Inclusiva y Enfoques Diferenciales.

Ministerio de Justicia y del Derecho (2025). Protocolo para el acceso a la justicia para las personas con discapacidad.

Ministerio de Justicia y del Derecho. Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana (información sobre cobertura nacional).

Consejo Superior de la Judicatura. Información sobre casas de justicia y atención al ciudadano.

Fundación Saldarriaga Concha, Organización Mundial de la Salud (OMS), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización de los Estados Americanos (OEA). Evidencia sobre barreras diferenciadas de acceso a la justicia para personas mayores.

Changa Jerez (2020). Reflexión sobre la exclusión epistémica de las personas trans en los procesos de memoria y registro, citada en el aporte de Colombia Diversa.

Organización de la Comunidad Raizal Con Residencia Fuera del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (ORFA). Espacios de sensibilización y promoción de la cultura raizal.

Kuagro Mona Ri, instancia representativa de la comunidad palenquera en Bogotá.

"Caucus sobre la Reforma a la Justicia: Proyecto de Ley de Erradicación de Violencias Basadas en Género y por Prejuicio", espacio de discusión impulsado por organizaciones de mujeres, LGBTI y feministas.

PRAGMATISMO
Mejor sistema en matera penal
¿Aumentarlo o reducirlo?
Ministerio público
Defensoria del Pueblo
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS
MESAS TÉCNICAS
DERECHO PENAL PROCESAL
Debe haber un empalme definido con recomendaciones y propuestas redactadas
Documento propositivo
HOJA DE RUTA
"El que no sabe para dónde va, cualquier barco le sirve"
Subcomisión
Reformas penales
DIBUJADO EN VIVO POR @AMAZINK.STUDIO

3. SUBCOMISIÓN DE REFORMAS PENALES

3.1. Informe General de Avance

La Subcomisión contó con la experiencia y conocimiento de los siguientes profesionales:

a) Mauricio Cristancho Ariza, Comisión Asesora de Política Criminal (presidente).
b) Andrés Pérez Velasco (Subdirector General CEJ), Corporación Excelencia en la Justicia.
c) Sebastián Escobar Uribe (Presidente de CAJAR), Colectivo de abogados José Alvear Restrepo (CAJAR).
d) Liliana María Calle Rojas (Directora de Justicia Transicional) y Omar Alejandro Alvarado Bedoya, Fiscalía General de la Nación.
e) Gabriela Vélez Acelas y Karolain Bonilla, Procuraduría General de la Nación
f) Laura Pamela Ruiz Gómez, Diego Mauricio Olarte Rincón y Sarah Juanita Campos, Defensoría del Pueblo.
g) José Oswaldo Viloria Aguas, Luz Esperanza Medina Guerrero, Wilson Delgado y César Augusto Fandiño, Asociación Nacional de Trabajadores del Sistema Judicial (Asonal Judicial).
h) Andersson Rojas, Andrés Felipe Otero y Andrés Felipe Caballero, Colegio de Abogados Penalistas de Colombia.

En cuanto a la metodología que orientó el trabajo de la subcomisión, conviene precisar que, constituida la misma, se concedió a sus integrantes un plazo para presentar por escrito sus propuestas de reforma. Dicho plazo, breve por necesidad, atendió a la premura derivada de la próxima terminación del período presidencial y del inicio de las legislaturas.

Vencido el término, se recibieron cuatro documentos, provenientes de la Defensoría del Pueblo, del Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo (CAJAR), de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) y de la Comisión Asesora de Política Criminal del Gobierno Nacional. Todos ellos se incorporan íntegramente como anexos de este escrito, cuyo enlace de acceso se encuentra al final del texto.

Tras su socialización, y advertida la consonancia entre varios de los temas abordados y las propuestas formuladas, la Subcomisión estimó conveniente adoptar uno de los documentos como base y emprender, a partir de él, una labor de unificación y armonización, dejándolo a disposición de la totalidad de sus integrantes para recibir aportes, ajustes y complementos.

El documento que sirvió de base se estructuró a partir de cuatro afluentes: (i) la recolección y el análisis de información contenida en bases de datos públicas; (ii) la realización de entrevistas con diferentes actores del sistema penal, entre ellos jueces, fiscales, defensores —públicos y contractuales— y personas privadas de la libertad; (iii) las charlas y debates adelantados en la Escuela de Investigación y Pensamiento Penal Luis Carlos Pérez de la Universidad Nacional de Colombia (POLCRYMED); y (iv) las discusiones de la Comisión Asesora de Política Criminal, integrada por Aura María Cárdenas Paulsen, Francisco Bernate Ochoa, Julio César Ortiz Gutiérrez, María Camila

Moreno Múnera, Martha Cecilia Abella De Fierro (Vicepresidenta), Rocío Del Pilar Peña Huertas, Yessika Hoyos Morales y Mauricio Cristancho Ariza (Presidente y redactor).

Ese texto se enriqueció posteriormente con dos insumos adicionales, que fueron los aportes de los integrantes de la Subcomisión y los resultantes de las mesas de discusión que consideramos necesario convocar, a las que se invitó a reconocidos expertos cuyas intervenciones nutrieron sustancialmente este escrito.

La Subcomisión agradece de manera especial al Dr. Iur. Carlos Andrés Guzmán Díaz, Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Buga y docente universitario; al Dr. Iur. John Zuluaga Taborda, exmagistrado auxiliar de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y profesor de la Universidad Nacional de Colombia; y al Dr. Iur. Alejandro Sánchez Cerón, abogado litigante, conjuez de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y docente universitario, quienes tuvieron la deferencia de compartir sus autorizados criterios y opiniones académicas.

No obstante, debe quedar claro desde este prolegómeno que, si bien se contó con la opinión de varias personas, algunas de ellas funcionarios públicos, el análisis de la información, la redacción del texto y las conclusiones, comentarios y propuestas que aquí se exponen son de exclusiva responsabilidad de quien lo suscribe como redactor.

En las discusiones que condujeron a este informe se identificaron dos grupos de propuestas. El primero, si se quiere eminentemente realista, parte de la necesidad de una inversión millonaria que garantice despachos judiciales funcionales, establecimientos penitenciarios dignos, una planta de personal suficiente, el fortalecimiento de la capacidad investigativa, la reducción de la provisionalidad y, entre otras muchas medidas, una transformación tecnológica efectiva en la gestión de los procesos.

Este grupo, por demandar análisis presupuestales que resultan ajenos a la Subcomisión (y cuyo desconocimiento convertiría este informe en una quimera), solo será mencionado tangencialmente, en el entendido de que corresponde a los directores de la administración judicial y a los responsables del presupuesto identificar, priorizar y decidir los focos de inversión.

El segundo grupo, en el que se concentra el presente informe, no demanda necesariamente erogaciones presupuestales directas. Se estima, con todo, que sus propuestas pueden contribuir a paliar la grave crisis que enfrenta la justicia penal y redundar en una mejora real y sostenible de su funcionamiento.

Conviene llamar la atención sobre la ardua tarea que comporta traducir un diagnóstico en proyectos de ley. Por ello, y en atención a la cercana finalización del actual gobierno, la Subcomisión resolvió trazar las reformas al sistema penal en cuatro etapas: la primera, la unificación del diagnóstico; las tres restantes, la elaboración escalonada de los proyectos de ley.

El presente documento recoge la primera etapa, mediante un diagnóstico del sistema penal elaborado desde tres perspectivas, que se corresponden con lo que hemos denominado las partes sustancial, procesal y de ejecución de penas. Avanza, además, en la segunda etapa, con la materialización de cinco proyectos de ley que se encuentran en el desarrollo del texto y, unificados, en el anexo 2. Versan fundamentalmente sobre temas procesales (1 a 3), de ejecución de penas (4) y una intervención puntual a un tipo penal (5), y son, en su orden: (i) allanamiento, preacuerdos y negociaciones; (ii) eliminación definitiva de la Ley 600 de 2000; (iii) trámite de la solicitud de absolución formulada por la Fiscalía; (iv) acceso a la libertad

condicional y beneficios para condenados; y (v) reforma al artículo 410 de la Ley 599 de 2000, proyecto aportado por el Dr. ALEJANDRO SÁNCHEZ CERÓN.

En una tercera etapa habrán de redactarse los proyectos de ley relativos a la supresión de la audiencia de formulación de imputación; al proceso abreviado en casos de flagrancia; a la moderación de la oralidad, el descubrimiento probatorio y la incorporación de la prueba documental; a la regulación de la intervención del Ministerio Público en el proceso penal; y a los mecanismos de terminación anticipada del proceso (conciliación, mediación y principio de oportunidad). En una cuarta etapa, finalmente, debería acometerse la elaboración de un nuevo Código Penal.

Dos temas quedan en el tintero, pues la Subcomisión no alcanzó a estudiarlos; son estos la ley de extinción de dominio y la responsabilidad penal de los adolescentes.

En lo que atañe a la estructura del texto, se comienza con una reseña de los documentos base, para abordar seguidamente las partes sustancial, procesal y de ejecución de penas; seguidamente se presenta un informe ejecutivo, un primer anexo con un enlace en cuya carpeta reposan los documentos de soporte, las grabaciones de las mesas y sus correspondientes transcripciones; el anexo 2 recoge los textos de los proyectos de ley, listos para discusión.

3.1.1 Documentos base

Documento de la CEJ

La CEJ presentó un diagnóstico técnico del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), elaborado con base en las estadísticas oficiales de 2024. El análisis fundamentalmente concluye que el sistema opera bajo una presión sostenida, con un cuello de botella crítico en la fase de indagación, un uso predominante del archivo como mecanismo de gestión de la carga y déficits estructurales en capacidad institucional y talento humano. Se procede a sintetiza sus hallazgos principales:

Ingreso y flujo de noticias criminales. En 2024 ingresaron 1.871.244 noticias criminales al sistema, cifra que confirma una demanda elevada y constante. La denuncia ciudadana representó el 55,6% del total, aunque registró una reducción del 3% frente a 2023, lo que podría asociarse a desconfianza institucional. Los delitos querellables crecieron 8,4% (498.401 casos) y el 69,1% de las noticias se tramitó bajo el procedimiento abreviado de la Ley 1826 de 2017.

Cuello de botella en la etapa de indagación. El informe llama particularmente la atención en la parálisis que se presenta en la fase de indagación. El 93,2% de las noticias criminales activas de 2024 permanecía estancado en esa etapa; solo el 1,1% había avanzado a investigación formal y el 5,6% llegó a juicio. De los casos cerrados (archivados), el 97,9% nunca superó la indagación. Colombia contaba con apenas 8,9 fiscales por cada 100.000 habitantes, y el 79,9% de ellos ejercía en provisionalidad, lo que compromete la estabilidad institucional, la especialización y la independencia funcional.

Predominio del archivo. En 2024 se evacuaron 1.455.495 noticias criminales, pero el 81,9% de las salidas correspondió a archivos (1.191.941 procesos). El 53% de los archivos obedeció a la imposibilidad de identificar al sujeto activo o pasivo, y el 42,8 % a conducta atípica o inexistencia del hecho.

Resultados de procesos que alcanzan la fase de juzgamiento. Solo 53.906 sentencias de primera instancia se profirieron en 2024. La tasa de absolución en juicio oral alcanzó el 56,6%, lo que indica debilidades en la estructuración de la acusación y en la calidad de la evidencia.

Ineficiencia procesal. De 1,34 millones de audiencias programadas en 2024, el 48,9% no se realizó por aplazamiento, suspensión o cancelación, atribuible principalmente a inasistencia del fiscal (24,5%) y del defensor (32,9%). Al cierre del período, el sistema acumulaba 3,4 millones de casos activos (incremento anual del 12,9%), y el 37,5% de ellos había ingresado entre 2005 y 2021.

Propuestas de reforma. La CEJ propone cinco líneas de reforma: (i) fortalecimiento de la capacidad investigativa mediante ampliación de planta, mejora tecnológica y reducción de la provisionalidad; (ii) priorización y gestión estratégica de la carga procesal, con énfasis en delitos de alto impacto y mecanismos restaurativos; (iii) mejoramiento de la gestión de audiencias con herramientas de programación y control; (iv) respuesta especializada frente a la violencia intrafamiliar y basada en género; y (v) revisión integral de la política criminal y penitenciaria, basada en evidencia y orientada a articular prevención, investigación, juzgamiento y resocialización.

Documento aportado por el CAJAR

Este documento estructura su análisis en nueve ejes temáticos. El primero, dedicado a la congestión judicial, concluye con sustento estadístico que existe una denegación estructural del acceso a la justicia. El segundo aborda la impunidad penal, destacando no solo que el 93 % de las denuncias no superan la fase de indagación, sino que persisten tres vacíos críticos que se dan en materia de violencia sexual, en crímenes de Estado y violencia contra liderazgos sociales, y en la necesidad de desagregar los indicadores de impunidad por género, pertenencia étnica y territorio.

El tercer eje identifica las barreras territoriales de acceso a la justicia, evidenciando que los municipios con menor eficacia judicial coinciden con aquellos que registran las mayores tasas de desplazamiento forzado. El cuarto diagnostica la gobernanza y desarticulación institucional, señalando la confusión de funciones de gobierno y gerencia en el Consejo Superior de la Judicatura y concluyendo que el sistema penal se encuentra en un estado de colapso operativo.

El quinto eje cuestiona la excesiva judicialización (reflejada en el uso masivo de la acción de tutela como mecanismo sustitutivo de la garantía directa de derechos prestacionales) y enfatiza los efectos del populismo punitivo, proponiendo que las modificaciones al Código Penal se tramiten mediante ley estatutaria como barrera institucional frente a la inflación punitiva.

El sexto eje formula una crítica sustentada empíricamente a las propuestas que pretenden restringir la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, calificándolas como regresivas. El séptimo advierte sobre la ausencia de un enfoque de género en la política criminal. El octavo documenta la crisis penitenciaria, con cuatro declaraciones de estado de cosas inconstitucional vigentes. Finalmente, el noveno eje señala la complejidad procedimental y la falsa oralidad como factores de ineficiencia del sistema.

Documento de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria

Este documento toma como punto de partida la caracterización que la Corte Constitucional ha hecho de la política criminal colombiana (reactiva, populista, volátil e incoherente) y el estado de cosas inconstitucional declarado desde 1998 en el sistema penitenciario.

Su diagnóstico identifica diversas problemáticas estructurales que pueden sintetizarse así: la sobreutilización del derecho penal como mecanismo de control social, expresada en la proliferación de tipos penales y en el endurecimiento punitivo sin sustento empírico; la subutilización de los mecanismos de terminación anticipada, pese a que estos constituyen la columna vertebral operativa del sistema (el 93,2 % de los casos se estanca en indagación).

La capacidad limitada de la Defensoría Pública, cuyos defensores llegan a gestionar más de 1.500 casos simultáneos en condiciones salariales inequitativas frente a fiscales y jueces; y la desactualización del Código Penal, que conserva tipos de baja lesividad sancionados con pena privativa de la libertad para los cuales el ordenamiento ya dispone de respuestas extrapenales suficientes.

El diagnóstico profundiza, además, en tres aspectos críticos que son, en primer lugar, el artículo 68A del Código Penal como obstáculo a la resocialización, en segundo lugar, la desnaturalización de la detención preventiva (que ha dejado de operar como medida excepcional) y, finalmente, la crisis estructural del sistema penitenciario y carcelario.

Frente a este panorama, la Defensoría propone ocho ejes de reforma. Los cuatro primeros buscan descomprimir el sistema a partir de las siguientes medidas: (i) fortalecer los mecanismos de terminación anticipada eliminando las prohibiciones de rebaja según el tipo penal; (ii) implementar la justicia restaurativa como enfoque transversal desde las etapas más tempranas del proceso; (iii) robustecer la Defensoría Pública mediante estándares de carga máxima y equiparación salarial, y (iv) racionalizar el Código Penal a través de una comisión de expertos que depure los tipos de baja lesividad y actualice la respuesta estatal frente a la criminalidad digital y transnacional.

Los cuatro ejes restantes inciden sobre la ejecución de la pena y las medidas cautelares, para lo cual se propone derogar o reformar sustancialmente el artículo 68A para restablecer la valoración individualizada en materia de subrogados; racionalizar la detención preventiva eliminando el fin de "peligro para la comunidad" (que la Corte Interamericana ha calificado como incompatible con la naturaleza cautelar de la medida) e implementando alternativas reales de supervisión en libertad.

Informe de la Comisión Asesora de Política Criminal del Gobierno Nacional (base del presente informe).

Este texto, que finalmente sirvió de base para la elaboración del presente documento, se estructuró a partir de cuatro afluentes que son:

i) recolección y análisis de información contenida en bases de datos públicas; ii) realización de entrevistas con diferentes actores del sistema penal (entre ellos jueces, fiscales, defensores —públicos y contractuales—, y personas privadas de la libertad); iii) el desarrollo de charlas y debates al interior de la Escuela de Investigación y Pensamiento Penal Luis Carlos Pérez de la Universidad Nacional de Colombia

(POLCRYMED)2; iv) la discusión de los integrantes de la Comisión Asesora de Política Criminal.

Aquí se recoge básicamente un estudio sobre el sistema penal colombiano. En él se identifican deficiencias en los ámbitos sustancial, procesal y de ejecución de penas, y se proponen lineamientos orientadores para la formulación de proyectos de ley cuya adopción resulta urgente e inaplazable.

3.2. Diagnóstico de la Subcomisión

3.2.1. Primera parte. Derecho penal sustancial. La necesidad de humanizar, racionalizar y actualizar el sistema punitivo

En julio de 1764 se publicó por primera vez la obra insignia de CESARE BECCARIA, "De los delitos y las penas", en cuyo capítulo 27 original, titulado "Dolcezza delle pene" (La dulzura de las penas), afirmó que "no es la crueldad de las penas uno de los más grandes frenos de los delitos, sino la infalibilidad de ellas". Tanto el título como la cita son contundentes. Con esta quiso significar que la certeza del castigo, aun moderado, generará más persuasión que una fuerte sanción con alta probabilidad de impunidad. Y con el título vaticinó que el incremento de penas no solo sería un almíbar para el legislador —actual— sino que se convertiría en el mecanismo idóneo para generar una falsa sensación de justicia en la sociedad.

Han transcurrido poco más de 260 años de la primera publicación de tan importante obra y nuestro Congreso no logró comprender el infalible mensaje que nos legó el prodigio penalista de Milán. Se ha vuelto muletilla afirmar que al sistema penal colombiano no solo lo carcomió el denominado populismo punitivo —que no es cosa distinta al precipitado e inconsulto incremento de penas y a la limitación irreflexiva de beneficios— sino que padece de un permanente, irreversible e inmejorable estado de cosas inconstitucional.

Las reformas penales se convirtieron en el placebo que los políticos de turno ofrecen a una sociedad ávida de justicia, bajo la errada postura que ve en el alza de penas una solución a la criminalidad. Nada más alejado de la realidad, porque el derecho penal es esencialmente reactivo, la prevención general de las penas no es un fin que en la práctica se cumpla y, definitivamente, solo conjurando las causas del delito es cuando realmente se puede lograr su disminución.

Contrario a la referida postura, lo que la práctica ha demostrado es que el incremento de penas no reduce la comisión de los delitos. Así aconteció en la década de los noventa con el secuestro y cada vez que se ha dictado un "estatuto anticorrupción". Similar situación se verificó en la primera década del siglo con los fenómenos de captación y más recientemente con la violencia intrafamiliar o con el mismo feminicidio.

Por supuesto que no quiere afirmarse que el incremento de penas sea la causa efectiva del aumento en la comisión de las conductas —habrá muchas otras causas que expliquen esos aumentos—, solo que no las reduce. Y esta circunstancia ha llevado a que nuestro Código Penal, hoy día, sea una mezcla de preceptos ilegales, incoherentes, innecesarios y desactualizados.

La ilegalidad parte del quebrantamiento grosero de la estructura de mínimos y máximos que debe orientar la imposición de las penas. Recuérdese que el texto original del año 2000 consagraba un máximo de pena de cuarenta años (40) de prisión. Luego vendría una irresponsable ley, la 890 de 2004, que, como preludio a la entrada en vigor del sistema de tendencia acusatoria incorporado mediante Ley 906 de 2004, aumentó todas las penas del Código Penal la tercera parte en su mínimo y la mitad en el máximo. También modificó sus arts. 31 y 37 para precisar que por delito no podrá imponerse más de cincuenta (50) años de prisión ni más de sesenta (60) en evento de concurso.

Estos límites punitivos fueron desbordados desde la misma sanción presidencial de la Ley 890 de 2004. Obsérvese que el aumento de la mitad al máximo de las penas comportó que aquellos delitos que tocaban el tope de cuarenta (40) años en el texto original de 2000, inmediatamente quedaran con un máximo —ilegal— de sesenta (60) años, contraviniendo el mismo techo de cincuenta (50) años que previó la norma por delito.

Esto aconteció con tipos como el Genocidio (art. 101), Homicidio agravado (art. 104) u Homicidio en persona protegida (art. 135); circunstancia que no es baladí de cara al ejercicio de dosimetría penal, pues no es claro si el ejercicio debe partir con el tope de 50 para calcular los cuartos o si se debe partir de sesenta y luego de la pena impuesta aplicar la reducción al máximo legal (en la práctica este ejercicio comporta amplia diferencia punitiva dependiendo de la interpretación por la que se opte).

Esta Ley 890, que tuvo como fundamento y propósito conferir mayores herramientas a la Fiscalía General de la Nación ante la introducción de un sistema adversarial donde la negociación de penas se perfilaba como pieza estructural —propósito luego desechado como se verá en la segunda parte de este escrito—, terminó por quitar beneficios como la prisión domiciliaria o la suspensión condicional de la ejecución de la pena a tipos penales que, en su origen, no merecieron esas restricciones por parte del legislador, sembrándose allí las semillas del catastrófico hacinamiento carcelario que padecemos.

Pero no solo esta reforma desquició nuestro sistema de penas, a lo largo de cerca de un cuarto de siglo de vigencia de la Ley 599 de 2000, y las innumerables reformas que se le han realizado, es posible encontrar algunos ejemplos que evidencian cómo el legislador ha quebrantado injustificadamente la proporcionalidad. A continuación, algunos ejemplos:

El delito de Homicidio en persona protegida (art. 135) tiene una pena básica de 480 a 600 meses de prisión, sin embargo, mediante Ley 1257 de 2008 —sobre violencia de género—, se aumentó de la tercera parte a la mitad cuando se cometiere "contra una mujer por el hecho de ser mujer". Es decir, la pena mínima para ese delito será de 640 meses (poco más de 53 años) y la máxima de 900 meses (75 años), consolidándose una pena única de cincuenta (50) años y desplazando así groseramente la discrecionalidad y ponderación judicial en la imposición de las penas.

Similar escenario es el del Tráfico de niñas, niños y adolescentes (art. 188C), que tiene fijada una pena de treinta (30) a sesenta (60) años, pero que en modalidad agravada aumenta de la tercera parte a la mitad, obteniéndose una pena de cuarenta (40) a noventa (90) años. El Lavado de activos (art. 323), luego de aplicar sus múltiples agravantes (arts. 323 y 324), alcanza una pena que en el máximo supera los setenta y ocho (78) años de prisión.

La Ley 2197 del 25 de enero de 2022, titulada de seguridad ciudadana, en su artículo quinto dispuso que "la pena de prisión para los tipos penales tendrá una duración máxima de sesenta (60) años, excepto en los casos de concurso". Tal disposición fue declarada inexequible por la Corte Constitucional, no obstante, nada se dijo frente a otra modificación de esta normatividad que, en consonancia con la inexequible ampliación, aumentó el homicidio agravado — bajo determinadas circunstancias— asignándole una pena entre 500 y 700 meses —esto es, un máximo de poco más de cincuenta y ocho (58) años de prisión— (art. 8º)[3].

La incoherencia también es distintivo notorio de nuestro Código Penal. El Homicidio simple, que, teóricamente, protege el bien jurídico más importante —la vida— en su redacción original del año 2000 consagró una pena entre trece (13) y veinticinco (25) años de prisión; con la reforma de la Ley 890 de 2004, tales fronteras subieron a 208 y 450 meses, respectivamente.

Por su parte, el delito de Porte (ilegal) de armas de fuego (art. 365) contempla una pena entre nueve (9) y doce (12) años de prisión, pero al agravarse de acuerdo con la Ley 1453 de 2011 (medios motorizados, uso de máscaras, etc.), pasa a rangos entre dieciocho (18) y veinticuatro (24) años, superando sin razón alguna el mínimo del delito contra la vida. Con ello se concluye que en Colombia es más grave portar un arma en un vehículo motorizado que segar la vida de una persona.

El delito de Inducción a la prostitución (art. 213) tiene una pena de prisión de diez (10) a veintidós (22) años, mientras que el Constreñimiento a la prostitución (art. 214) de nueve (9) a trece (13) años; por lo que, en el entendimiento de nuestro legislador, es más grave — punitivamente hablando— inducir a alguien a que se prostituya a que se le obligue para el mismo propósito.

Si un turista ofrece dinero a cambio de sexo con un menor —supóngase de quince (15) años— se hace merecedor, por la sola promesa remuneratoria, de hasta treinta y siete (37) años de prisión (217A); pero si cualquier persona, incluido el turista, comete acceso carnal violento contra ese menor, su pena oscilará entre doce (12) y veinte (20) años[4]. En temas patrimoniales, un hurto calificado y agravado puede alcanzar los veintiocho (28) años de cárcel, mientras que defraudar al fisco evadiendo millones de dólares en el pago de regalías o cientos de millones en impuesto de renta, son conductas atípicas.

Con la Ley 2098 de 2021 se modificaron las circunstancias de agravación punitiva del delito de homicidio, quedando la siguiente irresponsable e incoherente redacción para la aplicación del agravante: "La pena por el delito de homicidio u homicidio agravado

---

[3] La Ley 2197 de 2022 ha sido objeto de diversas críticas. Un sector considera que uno de sus fundamentos fue criminalizar la protesta social, afirmación que se sustenta, entre otros aspectos, en el incremento de penas al delito de Instigación a delinquir (art. 348) y en la incorporación de un agravante por el uso de "máscaras o elementos similares". La misma objeción se formula frente al agravante introducido al delito de Daño en bien ajeno (arts. 265 y 266), aplicable cuando la conducta recaiga sobre infraestructura destinada a la seguridad ciudadana, la administración de justicia, el sistema de transporte público masivo o las instalaciones militares o de policía.

[4] Dejando claro que el agravante del art. 211 (modificado mediante Ley 1236 de 2008) es para menores de 14 años (quedando una pena de 16 a 30 años) y el del 211A (adicionado por la Ley 2098 de 2021) si bien agrava cuando la víctima es menor de 18 años, exige la acreditación de algunas de las circunstancias adicionales enlistadas en los literales a) – h).
Y aquí se presentaría otro debate adicional en relación con la aplicación del 211 vs. 211A pues coexistirían agravantes que en determinados escenarios terminarían regulando similares circunstancias.

será de 480 a 600 meses de prisión si la víctima fuere menor de dieciocho (18) años y cuando: a. Se realizare contra un niño, niña u adolescente menor de catorce (14) años" (Énfasis ajeno al texto original).

Ni hablar de las penas en el acápite de salud pública referido a la comercialización de sustancias ilícitas. Allí se introdujo un agravante de penas solo para el mínimo de la infracción (art. 384), con lo que, por ejemplo, el tipo de Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (art. 376), en modalidad agravada, inciso segundo, dará penas entre ciento veintiocho (128) meses en el mínimo y 108 en el máximo y, de acuerdo con el inciso tercero, en modalidad agravada, oscilará entre 192 meses en el mínimo y 144 en el máximo. Paradójicamente una persona condenada por estos delitos solicitará que se le imponga "el máximo" de la pena. Absurdo.

También es posible hallar reformas innecesarias que solo se dieron por casos mediáticos. El delito de Fraude de Subvenciones (art. 403A) se creó como consecuencia del escándalo de Agro Ingreso Seguro, y la regulación sobre hallazgos de servidores públicos (Ley 1201 de 2008) —que modificó el Peculado— se dio por el caso conocido como "La guaca". Lo llamativo es que en los dos casos no hubo absoluciones por atipicidad de las conductas, sino que se impusieron sendas condenas con fundamento en la normatividad del año 2000.

Existen también conductas innecesarias que encuentran solución en procedimientos civiles, policivos o disciplinarios. Tal es el caso de los delitos de Emisión y transferencia ilegal de cheque (art. 248), Invasión de tierras o edificaciones (art. 263), Impedimento y perturbación de ceremonia religiosa (art. 202), Impedimento o perturbación de la celebración de audiencias públicas (art. 454C) o, inclusive, Injuria (art. 220) y Calumnia (art. 221) que se extinguen con la simple retractación y en donde la acción de tutela podría ser más expedita para reparar los agravios a la integridad moral que con el tortuoso proceso penal.

Se verifican delitos inaplicables como Sustracción de cosa propia al cumplimiento de deberes constitucionales o legales (art. 309); tipificaciones incomprensibles como el hecho de que fabricar un sumergible, sin autorización legal, con independencia de su destinación, atente contra la salud pública (art. 377A). Finalmente, intromisiones indebidas e ilógicas a otras jurisdicciones, como la Invasión de tierras (art. 263) y el en buen momento declarado inexequible Avasallamiento de bien inmueble (art. 264A), donde pareciera tipificarse la centenaria figura de la posesión, poniendo en apuros a más de un abogado civilista.

Se concluye que las bases constitucionales y lógicas de nuestro estatuto penal han sido insalvablemente dinamitadas y que el sistema de penas de la Ley 599 de 2000 debe intervenirse a la brevedad. Para tal propósito, y sin desconocer el mérito de las personas que han sido convocadas a estas subcomisiones, se considera que el Gobierno Nacional, y de manera específica el Ministerio de Justicia, debería crear una mesa (o varias mesas) de expertos penalistas, tal como aconteció con la Comisión redactora del Código Penal del año 1974 (a la postre, la base del Decreto Ley 100 de 1980), para concretar un sistema de penas (o un nuevo Código Penal colombiano) que atienda la necesidad, proporcionalidad, razonabilidad y fines del sistema punitivo.

Estas mesas adicionalmente deben tener en cuenta que avances sociales y tecnológicos han desembocado en la obsolescencia de varios tipos penales y su necesidad de actualización. Por ello, en la reforma venidera habrá de desarrollarse también una asequible, comprensible y aplicable normatividad que esté a la vanguardia de los nuevos paradigmas del derecho penal, como son el medio ambiente, el "cibercrimen" o la delincuencia supranacional.

Adicionalmente, deben discutirse temas que no se cobijan o se tratan de manera insuficiente. Nuestro Código Penal no regula temas de Derecho de la competencia y en el ámbito de defraudaciones tributarias, aparte de algunos escenarios de IVA, es inaplicable. Lo propio puede afirmarse de la protección penal a la propiedad intelectual, pues no solo se advierte incoherencia en los bienes jurídicos que la tutelan, sino que la aplicación de las normas existentes es compleja, no dando cobertura a una nutrida serie de atentados a este bien jurídico.

En la misma línea, se han advertido vacíos en escenarios de delitos sexuales, pues casos del denominado *stealthing* —retiro no consentido de las barreras de protección en el ámbito de las relaciones sexuales— las denominadas "extorsiones" sexuales o la divulgación de material íntimo no encuentran regulación.

Un clásico y antiguo delito como el Abuso de confianza es, por el hecho de ser querellable, inaplicable en la práctica, dejando por fuera de protección penal varios atentados patrimoniales que deberían ser tratados bajo esta rúbrica.

Y si existe armonía en que un artículo debe retirarse del ordenamiento jurídico, es el 68A del Código Penal que de manera desproporcional, inconsulta e irresponsable ha excluido la concesión de beneficios y subrogados a un catálogo de delitos (que fácilmente puede superar el centenar). Esta norma no solo desconoce los fines de la pena, sino que es una de las principales causas del hacinamiento carcelario.

En el documento diagnóstico elaborado por la Defensoría del Pueblo se destina un acápite específico (eje 5, núm. 2.5) a explicar la necesidad de derogar el artículo 68A del Código Penal. Según este documento, esta prohibición automática constituye uno de los obstáculos más significativos para la resocialización, pues elimina el principal incentivo de buen comportamiento al interior de los establecimientos carcelarios y contribuye directamente al hacinamiento, reforzando su argumento tanto en pronunciamientos de la Corte Constitucional como de la Corte Suprema de Justicia.

La Defensoría sostiene que la norma invierte la lógica del sistema penal colombiano al sustituir la evaluación individualizada del interno (comportamiento en reclusión, participación en programas de trabajo y estudio, avance terapéutico, arraigo familiar, nivel de peligrosidad actual) por una presunción basada exclusivamente en la gravedad abstracta del delito. La pregunta constitucionalmente relevante al momento de evaluar un subrogado no debería ser qué hizo el condenado, aspecto ya resuelto por la sentencia, sino quién es hoy y cómo ha evolucionado durante su reclusión. Por ello, el documento propone la derogatoria total del artículo 68A o, cuando menos, su reforma sustancial, reemplazándolo por un sistema de evaluación individualizada que devuelva al juez la facultad de ponderar las circunstancias concretas de cada caso.

Finalmente, existen normas que son sobreutilizadas. Piénsese en los delitos contra la administración pública. El derecho penal ha hecho que desempeñarse como servidor público en Colombia, hoy día, pueda considerarse como una actividad peligrosa. No solo porque su gestión se halla permanentemente supervisada por los denominados organismos de control (Procuraduría y Contraloría), sino porque la toma de cualquier decisión puede representarle la apertura indiscriminada de investigaciones disciplinaria, fiscal y penal -por los mismos hechos y de manera simultánea- resultando comprometidos su libertad, honra, futuro profesional y el capital que ha forjado a lo largo de su vida.

Mientras el servidor corrupto siembra coartadas para su posterior defensa, anticipando los reparos de una eventual investigación, el que actúa honestamente cree, ingenua y erróneamente, que su correcto proceder no le acarreará siquiera una

indagación. Por ello desempeña sus funciones —que no son tan regladas como suele suponerse— en un espacio de confianza, afrontando los afanes del día a día y tomando las decisiones que en su momento cree correctas; luego, cuando se requiere la reconstrucción de los fundamentos y soportes que lo llevaron a optar por uno u otro camino, tal tarea se torna una verdadera odisea.

Y vienen las investigaciones penales por delitos tan complejos como el de Contrato sin cumplimiento de requisitos legales (art. 410), que se ha vuelto un comodín para perseguir funcionarios o para subir las perversas estadísticas en la Fiscalía General de la Nación, y que en mala hora su estructuración y alcance interpretativo han sido flexibilizados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Hoy día, lamentablemente, cualquier retardo —absolutamente natural en ejecuciones contractuales— o decisión que, ex post, pueda catalogarse de errada, automáticamente constituye una falta de planeación y consecuentemente configura el aludido delito.

Y ni hablar del absurdo en que se ha convertido el delito de Interés indebido en la celebración de contratos (art. 409), que, en abierto desafío a la garantía básica de prohibición de ne bis in idem, se ha vuelto el siamés que acompaña las imputaciones que se hacen por el delito del art. 410 y cuya aplicación rompe postulados básicos de la teoría del delito. Similares reflexiones habrán de plantearse frente a los particulares que resultan vinculados a las investigaciones con los servidores públicos, pues su comportamiento no solo termina equiparándosele en juicio de reproche al del funcionario —lo cual es a todas luces desproporcional— sino que figuras dogmáticas como la del interviniente terminan reducidas a interpretaciones carentes del más mínimo rigor.

También deberán discutirse los términos de prescripción de la acción penal que en Colombia son excesivamente altos y particularmente en el caso de los servidores públicos. El derecho convencional a ser juzgado en plazos razonables es una quimera ya que un exservidor puede durar décadas sub judice. Por supuesto que no se discute que la corrupción debe perseguirse con contundencia, lo que se reprueba es que, en ese afán por demostrar resultados en tal lucha, terminen judicializados muchos funcionarios honestos, desperdiciando tiempo y recursos valiosos que debieron enfocarse a la persecución de la verdadera criminalidad.

Este breve recorrido permite concluir que el derecho penal sustancial en Colombia enfrenta un diagnóstico tan claro como preocupante: el sistema punitivo ha sido víctima de su propio legislador. No tiene justificación racional alguna que un lavador de activos pueda recibir una pena superior a la de un genocida, o que quien capta ilegalmente recursos sea castigado con más severidad que un homicida. Es imperativo, entonces, convocar diversas mesas de expertos con el propósito de presentar un proyecto de Código Penal que supere los problemas de ilegalidad, incoherencia, innecesaridad y desactualización que aquí se han advertido.

3.2.2. Segunda parte. Mirada procesal. Evaluación y reformas al procedimiento penal

A poco más de dos décadas de vigencia del procedimiento penal incorporado mediante Ley 906 de 2004, corresponde presentar una valoración que atienda las reformas legislativas e interpretaciones jurisprudenciales que han debilitado la estructura procesal y proponer algunas intervenciones puntuales.

Es cuando menos claro que todos los documentos base del presente escrito (CAJAR, CEJ, Defensoría y Comisión Asesora de Política Criminal) ponen de manifiesto, desde diversas pero coincidentes perspectivas, deficiencias estructurales de tal magnitud que hacen insostenible el funcionamiento actual del SPOA.

Los distintos hallazgos evidencian, por una parte, la urgencia de una intervención de fondo que comprenda inversión en tecnología, fortalecimiento de la capacidad investigativa y reformas institucionales de carácter estructural. Por otra, la necesidad imperiosa de adoptar criterios de gestión estratégica en la selección y priorización de los procesos penales, acompañados de una revisión integral de la política criminal que articule prevención, investigación, juzgamiento y resocialización con base en evidencia.

Atendidas estas circunstancias, a continuación, se abordarán cuatro acápites que guardan relación con los mecanismos de terminación anticipada del proceso penal, posibilidad de reestructurar y abreviar el proceso penal, la necesidad de reducir al máximo las intervenciones del Ministerio Público y la eliminación definitiva de la Ley 600 de 2000.

3.2.2.1. Desnaturalización y subutilización de los mecanismos de terminación anticipada en el proceso penal colombiano

Como quedó dicho, la CEJ (2025) publicó el Informe de estadísticas del SPOA 2025[5], documento cuya lectura permite presentar algunas valoraciones y advertir ciertas problemáticas del sistema, específicamente en relación con los mecanismos de terminación anticipada de los procesos penales.

Medir la eficiencia de un sistema, en este caso el penal, debe atender necesariamente sus ingresos y sus egresos, pues a partir de allí podría advertirse, en una primera mirada, si la estructura establecida está en capacidad de depurar proporcionalmente sus entradas y, en una segunda mirada, si las válvulas de escape funcionan adecuadamente y si pudieran mejorarse.

Analizados los ingresos del año 2024, se lee que estos ascendieron a 1.871.244 y los egresos a 1.455.495. De esta primera lectura no es difícil concluir un sistema deficitario, en tanto no logra depurarse en la misma -o cercana- proporción a sus ingresos. Destáquese que si se analiza el histórico (plantilla 15) de noticias criminales activas, se evidencia un represamiento sostenido desde la entrada en vigor de la Ley 906 de 2004, alcanzando un número de noticias criminales activas que superan los 3.400.000 procesos, tendencia que, con la estructura existente, no solo no mejorará, sino que se agravará drásticamente con el simple paso del tiempo.

Ante esta preocupante realidad, se discutieron dos escenarios. El primero guarda relación con la necesidad de implementar una política de priorización que destine los limitados recursos del ente investigador a los casos de mayor relevancia. En este marco se advirtió, además, que no todos los ingresos al sistema deberían generar un radicado de noticia criminal; en la práctica, es frecuente que para trámites ajenos a la persecución penal — como un reclamo ante una aseguradora o un cambio de documento— se exija la presentación de una "denuncia", lo que incrementa

[5] https://cej.org.co/destacados-home-page/el-93-de-las-denuncias-penales-en-colombia-no-avanzan-mas-alla-de-la-indagacion-revela-informe-de-la-cej-sobre-el-spoa/.

artificialmente las cifras de ingreso. Este tipo de registros debería considerarse únicamente como insumo para eventuales investigaciones de contexto, sin engrosar las ya alarmantes estadísticas del sistema.

El segundo escenario atañe al funcionamiento de los mecanismos o válvulas de salida del sistema, a efectos de determinar si operan adecuadamente o si requieren una pronta intervención. Para profundizar en este punto, se abordarán primero las figuras del allanamiento y los preacuerdos, y posteriormente la conciliación, la mediación y el principio de oportunidad.

El allanamiento y los (pre) acuerdos

Una característica básica de los denominados procedimientos de corte acusatorio, cuya "tendencia" pretendió implementarse en Colombia mediante Ley 906 de 2004, consiste en evitar que a la etapa de juicio llegue la mayor cantidad posible de causas y, paralelamente, aquellas que sí van a juzgamiento, lo hagan con investigaciones sólidas que afiancen la pretensión estatal y reflejen claras posibilidades de éxito. En tal contexto, los mecanismos de terminación anticipada del proceso penal juegan protagónico e imprescindible papel.

La utilización de estos mecanismos materializa una justicia expedita, refleja eficiencia y eficacia judicial, permite definir la situación de los ciudadanos en términos razonables y aligera al Estado la carga de adelantar juicios. Puede concluirse que un apropiado funcionamiento de un sistema de corte acusatorio depende del incentivo y promoción de todas estas formas de terminación anticipada de procesos.

Como quedó anunciado, la Ley 890 de 2004 —en cuyo art. 14 se incrementaron todas las penas del Código Penal— fue la telonera de la Ley 906 de 2004 —que introdujo en Colombia el sistema de tendencia acusatoria— atendiendo a que este nuevo modelo procesal daría preponderancia a la terminación anticipada y negociada de los procesos penales. Tanto fue así que, de la mano con el alza de los montos punitivos, se incorporó una seductora rebaja de la pena a imponer para quien tempranamente aceptare su responsabilidad, tasándola hasta en un cincuenta por ciento (50%).

Aun cuando esa —aparentemente— generosa rebaja desembocó en que la aceptación de cargos fuese una atractiva alternativa, terminó por demostrar que implementamos un sistema que otorga mejor tratamiento a un rico culpable que a un pobre inocente. No es infrecuente hallar ciudadanos que, impedidos para afrontar un juicio necesariamente costoso, optan por aceptar lo que no han hecho prefiriendo una baja condena que les permita acceder a algún subrogado, a asumir el riesgo de una pena desproporcionada. Al margen de esta penosa situación, que implicaría una necesaria reforma que fortalezca a la defensoría pública, corresponde hacer un recorrido legislativo y jurisprudencial a efectos de mostrar la manera como se han desnaturalizado los allanamientos y los preacuerdos.

La primera bofetada del legislador fue la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, que en su art. 199 precisó que, para los delitos contra la vida e integridad personal, libertad, integridad y formación sexuales, o secuestro cometidos contra niños, niñas y adolescentes, no procederían las rebajas de pena con base en los preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado. Tal precepto fue interpretado por la Corte Suprema de Justicia en el sentido de entender allí incorporada la figura del allanamiento (CSJ, SP, rads. 29901, 28451 y 28086).

En el mismo año se dictó la Ley 1121, en la que se recortaron beneficios para los delitos de Terrorismo, Financiación del terrorismo, Secuestro extorsivo, Extorsión y conexos, prohibiendo "las rebajas por sentencia anticipada y confesión". Luego la Ley 1453 de 2011, bajo la égida de "seguridad ciudadana", disminuyó ostensiblemente la rebaja a otorgar en casos de flagrancia. Finalmente, el art. 5º de la Ley 1761 de 2015 indicó que a las personas judicializadas por el delito de Feminicidio solo se les podrá otorgar un medio de la rebaja del art. 351 de la Ley 906 de 2004.

Desafortunadamente los bofetones a los allanamientos y preacuerdos también provinieron de la jurisprudencia. En las líneas que siguen se hará alusión a cuatro momentos jurisprudenciales cuyo abordaje permitirá advertir la degradación que han sufrido las referidas instituciones:

i) Primer momento. La Corte Suprema de Justicia (CSJ, SP, rad. 39831), de manera alarmante, reabrió un debate que se creía superado frente a la naturaleza jurídica del allanamiento. Para comprender el alcance de esta providencia, resulta oportuno recordar que, en los orígenes del sistema de tendencia acusatoria, se presentó una controversia relacionada con la posibilidad de conceder, vía favorabilidad, la rebaja de hasta el 50% de la Ley 906 a aquellas personas que se habían beneficiado de una reducción de la tercera parte por haberse acogido a sentencia anticipada bajo la vigencia de la Ley 600 de 2000.

Vale destacar que, bajo la égida de la ley adjetiva del año 2000, se estableció una sola forma de terminación del proceso —por aceptación— que era la sentencia anticipada, que confería una rebaja de la tercera parte de la pena. Con la entrada en vigor de la norma del año 2004, se distinguieron las negociaciones —preacuerdo— de la aceptación unilateral —allanamiento— con una rebaja de hasta el 50% de la pena.

La Corte Suprema, en una primera postura, negó la posibilidad de conceder, vía favorabilidad, la rebaja del 50% de la nueva normativa, al estimar que se estaba frente a instituciones distintas, en tanto el allanamiento requería un acuerdo bilateral, dado que el legislador lo ubicó bajo el título de los "preacuerdos y negociaciones". Algunas de estas providencias fueron objeto de impugnación vía acción de tutela.

La Corte Constitucional, en sede de revisión, estudió a profundidad el tema y dio prelación al principio de favorabilidad penal (C. Constitucional, T-091/2006, T-082/07 y T-356/2007), decidiendo la equivalencia de la sentencia anticipada de la Ley 600 de 2000 con el allanamiento de la Ley 906 de 2004, al concluir que, para el último, no se demanda consenso con la Fiscalía, pues es el mismo art. 293 de la ley adjetiva el que prescribe su procedencia por "iniciativa propia".

Tales precedentes llevaron al tribunal de cierre en materia penal a replantear su primigenia postura (CSJ, rad. 25306), misma que se mantuvo hasta el año 2017, cuando se resolvió el caso seguido contra el —tristemente— célebre "Grupo Nule" (CSJ, rad. 39831), en donde revivieron la posición de la bilateralidad del allanamiento, consignándose una variación al precedente jurisprudencial para dejar sentado que, a partir de entonces, si una persona decidía aceptar su responsabilidad debía contar con el aval del fiscal del caso y, si se produjo incremento patrimonial, la procedencia del allanamiento se supeditaría al reintegro del incremento.

Las dudas y controversias originadas a partir de tal pronunciamiento no fueron —ni son— pocas. Por un lado, la utilidad patrimonial no es exclusiva de atentados contra bienes jurídicos de contenido pecuniario, con lo que un Homicidio agravado por la

promesa remuneratoria, o un Lavado de activos en el que el sujeto activo devengue algún tipo de comisión, podrían entenderse allí comprendidos.

Por otro lado, y ya atendiendo la aplicación de la jurisprudencia, ¿cómo debía procederse en eventos de concurso cuando no todos los delitos implican incremento patrimonial?, ¿qué sentido tendría —supóngase en justicia especializada— que un procesado pudiera allanarse por delitos tan graves como un Homicidio en persona protegida o una Desaparición forzada, pero tuviera que ir a juicio por un Hurto calificado, si no contaba con recursos para devolver lo apropiado?

ii) Segundo momento. La Corte Constitucional (C. Constitucional, SU-479/2019), al revisar algunas tutelas en las que se cuestionaron preacuerdos en los que la Fiscalía había concedido —en investigaciones de casos contra la vida y atentados sexuales—, a cambio de la aceptación de cargos, el atenuante de marginalidad (art. 56 CP), consideró, luego de hacer un extenso análisis sobre los antecedentes jurisprudenciales de los preacuerdos, que para la concesión de este tipo de disminuyentes, debe acreditarse un mínimo de prueba sobre su configuración.

iii) Tercer momento. Con base en el anterior pronunciamiento, la CSJ dictó una providencia (CSJ, rad. 52227), en la que se explicaron las diversas modalidades de preacuerdos que pueden celebrarse, distinguiendo, inicialmente, aquellos que requieren base fáctica de acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional. Seguidamente, aludió a los que no tienen base fáctica pero únicamente se orientan a establecer el monto de rebaja, precisando que, si bien existe una discrecionalidad, esta debe ser reglada atendiendo factores como el momento procesal, daño, colaboración, etc.

Tal escenario redundaría en otros pronunciamientos que desarrollaron la concesión de beneficios, pues en unas ocasiones se ha señalado que su otorgamiento depende del delito originalmente imputado, mientras que en otras se ha entendido que lo que debe atenderse es la modalidad negociada.

iv) Cuarto momento. Para el año 2024 (rad. 64214) la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, rectificó la equiparación entre los preacuerdos y el allanamiento que había establecido en 2017 (39831), para concluir que se trata, como lo había advertido la Corte Constitucional desde el año 2006, de figuras distintas: el preacuerdo es bilateral, el allanamiento es unilateral, y para este último no se requiere devolver el eventual incremento patrimonial[6].

Las divergentes posturas de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, calificadas por la misma corporación como pendulares[7], han propiciado gran

---

[6] Se concluyó que la Corte: "en su función nomofiláctica recoge la tesis expuesta en la sentencia CSJ SP14496-2017, Rad. 39831, para a partir de ahora, no solo entender que los allanamientos y preacuerdos son figuras distintas de terminación del proceso, y que no guardan conexión de especie a género, sino que, como consecuencia de ello, no es exigible para la legalidad del allanamiento a cargos en aquellos delitos en los cuales el sujeto activo de la conducta punible hubiese obtenido incremento patrimonial fruto del mismo, de que se reintegre, por lo menos, el cincuenta por ciento del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el recaudo del remanente" (64214).

[7] "En efecto, en decisión CSJ SP1901-2024, 17 jul. 2024, Rad. 64214, después de analizar la exposición de motivos que llevaron a la expedición del artículo 349 de la Ley 906 de 2004, junto con varios precedentes constitucionales y las dos posturas en las que la Sala de Casación Penal ha dado movimientos pendulares acerca de la aludida temática —la primera, cifrada en que ambas figuras son equivalentes y, por ende, es exigible el reintegro; y la segunda, consistente en que no son equiparables y, por tanto, no es exigible el reintegro—, se

confusión frente a la aplicación de los preacuerdos y allanamientos. El afán por poner límites a las facultades de negociación ha desnaturalizado la institución pues, podría afirmarse, la esencia de un acuerdo está en conceder lo que no se tiene. Más allá de un juicio de legalidad, se trataría de un juicio de tipicidad, de ahí que pueda acordarse que quien porta un arma sea cómplice de un delito contra la seguridad pública.

Cierto es que estas figuras no pueden utilizarse para conceder rebajas desmedidas, pero ante riesgos inminentes de prescripción de la acción penal, avanzada edad del imputado u otras muchas circunstancias, deberían ser perfectamente viables las concesiones de marginalidad o ira (que son de las figuras que más rebaja otorgan). Recuérdese que si la ley adjetiva autoriza a quitar un cargo que claramente existió, ¿por qué cercenar la posibilidad de conceder cualquier rebaja sobre ese mismo cargo?

Otro problema que se presenta en la actualidad es que, si hoy día una persona es acusada de delitos contra menores, ya no aceptará cargos, por más culpable que sea, porque sencillamente no le será rentable. Es un ejercicio de elemental ponderación, ¿tiene sentido aceptar responsabilidad a cambio de nada?

Esta injustificada severidad con algunos delitos que, ciertamente, generan rechazo social, lo que en la práctica ha acarreado son desgastes adicionales e innecesarios a la administración de justicia, en tanto será preferible para un procesado optar por ir a juicio, ya que allí muchos factores jugarán a su favor, como la posibilidad de lograr la libertad por vencimiento de términos, la prescripción de la acción penal, la indebida incorporación de alguna prueba, aprovechar algún error del ente acusador o alcanzar, inclusive, una absolución. Como lo plantea el CAJAR en su documento diagnóstico, estamos frente al desmonte de la justicia premial.

En igual sentido, resulta indispensable que los acuerdos celebrados entre el procesado y la fiscalía estén dotados de un mínimo de seriedad y estabilidad, y que el control judicial sobre ellos sea preciso y de alcance delimitado. No es infrecuente que la Fiscalía se retracte de lo pactado por presiones mediáticas, por el cambio de funcionario o porque un juez imprueba el acuerdo por razones meramente formales. El resultado es, en todos estos casos, el mismo: un procesado que reconoció su responsabilidad, que se colocó en extrema vulnerabilidad procesal y que, pese a ello, queda desprovisto de cualquier beneficio, con escasas o nulas posibilidades de éxito en el juicio.

Es cierto que recientemente se dictó la Ley 2477 de 2025 en la que —erróneamente y desaprovechando una oportunidad de intervención estructural— se reiteró la improcedencia de la concesión de subrogados, mecanismos sustitutivos de la pena, suspensión condicional o libertad condicional a los delitos regulados en la Ley 1121 (Terrorismo); aunque, en la dirección correcta, dio un paso en relación con la posibilidad de celebrar preacuerdos o negociaciones en los que se podría conceder hasta la mitad de la rebaja de la pena privativa de la libertad contenida en los arts. 351, 352, 356-5 y 367 de la Ley 906 de 2004. También se derogó la limitación a las rebajas por flagrancia.

Aunque es un paso acertado, se evidencia que terminó equiparando —en armonía con las erradas posturas de la Corte Suprema finalmente reevaluadas— los allanamientos y los preacuerdos. Nótese que la limitación a un simple tope punitivo es correcta en escenarios exclusivamente de allanamiento (como aceptación unilateral) pero no en preacuerdo (como salida negociada), pues en esta última

---

reinterpretó tal disposición, a través de distintos métodos, para sostener (…)" (Énfasis ajeno al texto original)

alternativa es posible acudir a eliminar algún cargo o conceder una complicidad, lo cual no necesariamente respetaría ese tope de rebaja.

Así, se encuentra que tanto la decisión legislativa de limitar la procedencia de los preacuerdos y allanamientos, como las interpretaciones jurisprudenciales que han pretendido regular (restringir) escenarios que demandan la más alta discrecionalidad, con el propósito quimérico de generar mayores sanciones penales, realmente son retrocesos que conducen a que verdaderos culpables, con todo el arsenal probatorio en su contra, opten por asumir el costoso e incierto proceso penal, denegándose de esa manera la justicia pronta y expedita que demandan las víctimas.

Y precisamente para evitar esos movimientos pendulares de la jurisprudencia y corregir los yerros legislativos, resulta necesario que sea el propio legislador el que, de manera clara, establezca: (i) la diferencia entre el allanamiento (unilateral) y el acuerdo (bilateral);

(ii) los límites y condicionamientos para la concesión de rebajas —escalonadas— que atiendan, de manera objetiva y delimitada, criterios como el avance del proceso, la reparación, la colaboración con la justicia; (iii) en consonancia con la primera parte del presente escrito, que todas estas rebajas guarden armonía con un nuevo sistema de penas, y (iv) se aluda a la seriedad del preacuerdo.

La propuesta

A continuación, el articulado, seguido de una breve explicación:

"ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto definir la naturaleza jurídica del allanamiento a cargos y de los preacuerdos como mecanismos de terminación anticipada del proceso penal; establecer un régimen de rebajas de pena escalonadas y diferenciadas conforme a criterios objetivos; garantizar la seriedad, estabilidad y control judicial delimitado de los acuerdos, y sustituir las prohibiciones absolutas de beneficios por un régimen especial de rebajas reducidas, con el fin de recuperar la eficacia de la justicia penal negociada y la seguridad jurídica de quienes intervienen en ella.

ARTÍCULO 2º. Adiciónese el artículo 348A a la Ley 906 de 2004, del siguiente tenor:

ARTÍCULO 348A. DEFINICIONES. Los mecanismos de aceptación de la responsabilidad penal son de dos clases:

1. Allanamiento a cargos. Es la aceptación unilateral, libre, voluntaria, informada y debidamente asistida que, por iniciativa propia, hace el imputado o acusado de los cargos formulados por la Fiscalía General de la Nación, en las oportunidades procesales previstas en este código. Su procedencia y eficacia no requieren consenso, aval ni aprobación de la Fiscalía General de la Nación, ni están condicionadas al reintegro del incremento patrimonial derivado de la conducta, sin perjuicio de los derechos de las víctimas a la reparación integral a través del incidente correspondiente.

2. Preacuerdo. Es el negocio jurídico procesal bilateral celebrado entre la Fiscalía General de la Nación y el imputado o acusado, con la asistencia de su defensor, que

puede versar sobre los términos de la imputación o de la acusación, sobre la pena por imponer o sobre el monto de la rebaja de pena, con miras a los fines previstos en el artículo 348 de este código.

Las disposiciones que restrinjan o prohíban beneficios derivados de preacuerdos o negociaciones no serán aplicables al allanamiento a cargos, salvo previsión legal expresa en contrario.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 349 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

ARTÍCULO 349. IMPROCEDENCIA DE PREACUERDOS SIN

REINTEGRO. En los delitos en los cuales el sujeto activo de la conducta punible hubiese obtenido incremento patrimonial fruto de la misma, la Fiscalía General de la Nación no podrá celebrar preacuerdos con el imputado o acusado hasta tanto se reintegre, por lo menos, el cincuenta por ciento (50%) del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el efectivo recaudo del remanente.

Esta exigencia solo será aplicable a los preacuerdos y únicamente respecto de las conductas punibles que hubieren generado el incremento patrimonial. En los casos de concurso, el preacuerdo podrá celebrarse respecto de las demás conductas. En ningún caso el reintegro condicionará la procedencia ni la eficacia del allanamiento a cargos.

ARTÍCULO 4º. Modifíquese el artículo 350 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 350. MODALIDADES DEL PREACUERDO. El preacuerdo podrá consistir en:

1. La fijación del monto de la rebaja de pena, dentro de los límites escalonados previstos en el artículo 351 de este código.

2. La eliminación de alguna causal de agravación punitiva o de algún cargo específico.

3. La tipificación de la conducta de una forma específica con miras a disminuir la pena, incluidos el reconocimiento de una modalidad de intervención o de un dispositivo amplificador más benignos, o de circunstancias de menor punibilidad o de atenuación.

Cuando el beneficio consista en alguna de las modalidades previstas en los numerales 2 y 3, constituirá la única rebaja compensatoria por la aceptación de responsabilidad y no será acumulable con la rebaja porcentual del artículo 351. En estos eventos, el reconocimiento de la figura, modalidad o circunstancia acordada se entiende como expresión del beneficio negociado, en ejercicio de la discrecionalidad reglada del fiscal, sin que sea exigible la demostración de sus presupuestos fácticos, siempre que: (i) permanezca inalterado el núcleo fáctico de la imputación o de la acusación; (ii) la calificación acordada guarde un mínimo de razonabilidad jurídica frente a los hechos; y (iii) el fiscal motive la concesión con fundamento en criterios objetivos, tales como el momento procesal, la reparación a las víctimas, la colaboración con la justicia, la solidez de la evidencia, el riesgo de prescripción de la acción penal y la economía procesal generada".

ARTÍCULO 5º. Modifíquese el artículo 351 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

ARTÍCULO 351. REBAJAS ESCALONADAS POR PREACUERDO.

Cuando el preacuerdo consista en la fijación del monto de la rebaja de pena, esta se sujetará a la siguiente escala:

1. Hasta la mitad (50%) de la pena imponible, si el preacuerdo se celebra desde la formulación de la imputación y antes de la presentación del escrito de acusación.

2. Hasta la tercera parte (1/3) de la pena imponible, si se celebra desde la presentación del escrito de acusación y hasta la finalización de la audiencia preparatoria.

3. Hasta la sexta parte (1/6) de la pena imponible, si se celebra desde la instalación del juicio oral y antes del inicio de la práctica probatoria.

Dentro de cada rango, el monto de la rebaja se fijará atendiendo, de manera motivada, los siguientes criterios objetivos: (i) la reparación efectiva a las víctimas o la garantía real de su indemnización; (ii) la colaboración con la eficacia de la administración de justicia; y (iii) el restablecimiento del derecho, cuando fuere procedente. La rebaja máxima de cada rango solo podrá concederse cuando el imputado o acusado haya indemnizado integralmente a las víctimas o garantizado suficientemente dicha indemnización.

El preacuerdo aprobado obliga al juez de conocimiento, salvo que desconozca o quebrante garantías fundamentales.

ARTÍCULO 6º. Modifíquese el artículo 352 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

ARTÍCULO 352. REBAJAS ESCALONADAS POR ALLANAMIENTO A CARGOS. Quien se allane a los cargos tendrá derecho a una rebaja de pena conforme a la siguiente escala:

1. Hasta la cuarta parte (1/4) de la pena imponible, si el allanamiento se produce desde la formulación de la imputación y antes de la presentación del escrito de acusación.

2. Hasta la sexta parte (1/6) de la pena imponible, si se produce desde la presentación del escrito de acusación y hasta la finalización de la audiencia preparatoria.

3. Hasta la doceava parte (1/12) de la pena imponible, si se produce al inicio del juicio oral, en la oportunidad prevista en el artículo 367 de este código.

Dentro de cada rango, el juez fijará motivadamente la rebaja atendiendo los criterios objetivos señalados en el artículo 351. En ningún caso la rebaja reconocida podrá ser inferior a la mitad del máximo del rango correspondiente. El control judicial sobre el allanamiento se limitará a verificar que la aceptación sea libre, voluntaria, informada y debidamente asistida, y que no desconozca garantías fundamentales.

ARTÍCULO 7º. Adiciónese el artículo 352A a la Ley 906 de 2004, del siguiente tenor:

ARTÍCULO 352A. SERIEDAD, IRRETRACTABILIDAD Y CONTROL JUDICIAL DE LOS PREACUERDOS. Suscrito el preacuerdo, este obliga a la Fiscalía General de la Nación, que no podrá retractarse unilateralmente de lo pactado. El cambio del fiscal del caso, las opiniones institucionales sobrevinientes o las presiones de la opinión pública no autorizan su modificación o desconocimiento. El imputado o acusado solo podrá retractarse de la aceptación cuando demuestre la existencia de un vicio del consentimiento o la violación de sus garantías fundamentales.

El juez de conocimiento solo podrá improbar el preacuerdo, mediante decisión motivada, cuando este desconozca o quebrante garantías fundamentales o exceda los límites previstos en la ley. No podrá improbarlo por razones de conveniencia, de política criminal, por discrepancias con la dosificación pactada dentro de los límites legales, ni por defectos meramente formales, caso en el cual ordenará su subsanación en la misma audiencia o en la siguiente.

Improbado el preacuerdo o admitida la retractación, la aceptación de responsabilidad y los documentos y manifestaciones que la contengan no podrán ser utilizados como prueba ni como indicio en contra del procesado, y la actuación se retrotraerá al estado anterior a la celebración del acuerdo.

ARTÍCULO 8º. Modifíquese el numeral 5 del artículo 356 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

5. Que el acusado manifieste si acepta o no los cargos. Si los acepta, procederá a dictar sentencia reconociendo la rebaja prevista en el numeral 2 del artículo 352 de este código.

ARTÍCULO 9º. Modifíquese el inciso segundo del artículo 367 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Si el acusado acepta los cargos al inicio del juicio oral, tendrá derecho a la rebaja prevista en el numeral 3 del artículo 352 de este código y se procederá a dictar sentencia.

ARTÍCULO 10. RÉGIMEN ESPECIAL DE REBAJAS. En los delitos a que se refieren el artículo 199 de la Ley 1098 de 2006, el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006 y la Ley 1761 de 2015 procederán el allanamiento a cargos y los preacuerdos. En estos eventos, la rebaja de pena no podrá exceder de la mitad de la máxima prevista en la escala correspondiente de los artículos 351 y 352 de la Ley 906 de 2004, y los beneficios de que tratan los numerales 2 y 3 del artículo 350 solo procederán cuando se acredite la reparación integral a las víctimas o su garantía suficiente.

Quedan modificadas, en lo pertinente, las prohibiciones de rebajas de pena contenidas en las disposiciones citadas, las cuales se entenderán sustituidas por el régimen especial previsto en este artículo.

ARTÍCULO 11. TRÁNSITO NORMATIVO Y FAVORABILIDAD. La presente ley se aplicará a las actuaciones en curso en la oportunidad procesal en que se encuentren. Las disposiciones que resulten más favorables al procesado se aplicarán retroactivamente, conforme al artículo 29 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 12. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Esta propuesta define al allanamiento como aceptación unilateral, que procede por iniciativa propia del imputado o acusado, sin consenso, aval ni aprobación de la Fiscalía y sin condicionamiento al reintegro patrimonial; y al preacuerdo como negocio jurídico procesal bilateral, que puede versar sobre los términos de la imputación o acusación, la pena o el monto de la rebaja.

Con ello se eleva a rango legal la distinción decantada por la Corte Constitucional desde 2006 y finalmente acogida por la Corte Suprema en 2024 (rad. 64214), cerrando definitivamente el espacio para nuevos movimientos pendulares. Se dispone, además, como regla de interpretación, que las restricciones legales referidas a preacuerdos y negociaciones no se extienden al allanamiento salvo previsión expresa, con lo cual se corrige la fuente de buena parte de las controversias reseñadas.

El proyecto estructura las rebajas sobre dos ejes. El primero, es el momento procesal; cuanto más temprana la aceptación, mayor la economía procesal generada y mayor, por tanto, la rebaja; la escala desciende de la etapa de imputación a la de acusación y preparatoria, y de esta al juicio oral.

El segundo eje es la naturaleza del mecanismo; por una parte, el preacuerdo, en cuanto salida negociada que compromete la reparación a las víctimas (al punto de que la rebaja máxima de cada rango exige la indemnización integral o su garantía suficiente) y que está precedida del filtro del reintegro patrimonial cuando hubo incremento, da lugar a rebajas mayores (hasta el cincuenta por ciento antes de la acusación, hasta la tercera parte hasta la preparatoria y hasta la sexta parte en el juicio).

Por otra parte, el allanamiento, en cuanto aceptación unilateral que no incorpora esas contraprestaciones, da lugar a rebajas equivalentes a la mitad de las anteriores (hasta la cuarta, la sexta y la doceava parte, respectivamente), con la garantía de una rebaja mínima igual a la mitad del máximo del rango, que asegura al procesado un piso cierto y previsible.

Dentro de cada rango, la dosificación no es libre; debe motivarse en criterios objetivos y tasados (reparación efectiva o garantizada, colaboración con la justicia y restablecimiento del derecho), con lo cual se atiende la exigencia de discrecionalidad reglada formulada por la jurisprudencia (rad. 52227), pero ahora con fuente legal, uniforme y controlable.

La modificación del artículo 349 precisa que la exigencia de reintegro opera únicamente para los preacuerdos y solo respecto de las conductas que generaron el incremento patrimonial, autorizando el acuerdo sobre las demás conductas en los concursos. Se resuelve así, con regla expresa, el contrasentido generado por la jurisprudencia de 2017, y se reafirma que el allanamiento, por su carácter unilateral, jamás puede condicionarse al reintegro, sin mengua de los derechos de las víctimas, que conservan íntegro en el incidente de reparación.

El nuevo artículo 352A dota a los preacuerdos de la estabilidad de la que hoy carecen. Suscrito el acuerdo, la Fiscalía no puede retractarse unilateralmente, y ni el cambio de fiscal ni las presiones mediáticas autorizan su desconocimiento; el procesado, por

su parte, solo puede retractarse ante vicios del consentimiento o violación de garantías.

El control judicial se delimita con precisión, pues el juez únicamente puede improbar el acuerdo por desconocimiento de garantías fundamentales o por exceso de los límites legales, nunca por conveniencia, política criminal, discrepancias dosimétricas dentro de la ley o defectos formales subsanables. Y se establece una consecuencia protectora indispensable, una vez improbado el acuerdo o admitida la retractación, la aceptación no podrá utilizarse como prueba ni como indicio contra el procesado, quien no puede quedar en peor situación por haber confiado en la justicia negociada.

El proyecto no propone un régimen indiferenciado que trate igual todos los delitos. Reconoce que ciertas conductas (las cometidas contra niños, niñas y adolescentes, los delitos de la Ley 1121 de 2006 y el feminicidio) justifican un tratamiento más severo. Pero sustituye la técnica de la prohibición absoluta, que ha demostrado ser contraproducente, por la de la rebaja reducida.

En esos delitos proceden el allanamiento y el preacuerdo con una rebaja de hasta la mitad de la escala general, y los beneficios de readecuación típica solo con reparación integral acreditada o garantizada. Esta es, además, la línea que el propio legislador inauguró con la Ley 2477 de 2025 para los delitos de terrorismo, y que este proyecto generaliza y perfecciona diferenciando las figuras. La prohibición absoluta no produce más condenas ni penas más altas; produce juicios innecesarios o más largos, víctimas desgastadas y mayores espacios de impunidad. La rebaja reducida, en cambio, mantiene el reproche agravado sin destruir el incentivo.

Necesidad de ampliar la figura de la conciliación y regular la mediación en el procedimiento penal

La Ley 906 de 2004 en su libro VI introdujo un ambicioso título sobre "Justicia restaurativa" y allí enlistó tres mecanismos que son la conciliación preprocesal, la conciliación en el incidente de reparación integral y la mediación (art. 521).

Conciliación

La conciliación prevista en el incidente de reparación integral (art. 102), que tiene lugar una vez ejecutoriada la sentencia condenatoria y que, por tanto, carece de vocación extintiva de la acción penal, resulta en la práctica un mecanismo estéril. Y ello obedece a una razón concreta: el ordenamiento no prevé ningún beneficio para el condenado que, en esa instancia avanzada del proceso, logre un acuerdo conciliatorio sobre los perjuicios derivados de la conducta punible.

Esta omisión legislativa desincentiva la reparación voluntaria y priva al mecanismo de toda utilidad práctica. Por ello, es necesario evaluar la viabilidad de reconocer beneficios punitivos o de conceder subrogados penales a quienes, en el marco de dicho incidente, alcancen un acuerdo sobre la reparación de los perjuicios causados, pues tal reconocimiento no solo estimularía la satisfacción efectiva de las víctimas, sino que dotaría de contenido real a una figura que hoy existe apenas en el papel.

La conciliación preprocesal, por su parte, se limita a los delitos querellables, como requisito de procedibilidad y naturalmente su materialización redunda en la extinción de la acción penal (art. 522).

En relación con esta conciliación preprocesal, se lee en el informe de CEJ que para el año 2024, del total de salidas del sistema, 28.515 procesos lo hicieron vía acuerdo conciliatorio (diapositiva 9). Esto significa que el aporte que hace una figura tan importante como la conciliación al sistema de procedimiento penal es del dos por ciento (2%).

La CEJ en el informe del año 2019 (medición que no se actualizó en el de 2024) también calculó el tiempo promedio que tarda un proceso desde que ingresa al sistema hasta que sale por acuerdo conciliatorio. A modo de ejemplo, al delito de hurto —emblemática conducta patrimonial y por lo mismo una de las más paradigmáticas en relación con mecanismos de justicia restaurativa— se le promediaron cuatro escenarios:

(i) Procedimiento ordinario en flagrancia, 206 días;

(ii) Procedimiento ordinario sin flagrancia, 330 días;

(iii) Procedimiento abreviado en flagrancia, 193 días;

(iv) Procedimiento abreviado sin flagrancia, 326 días.

Se concluye de lo antedicho, por una parte, que el aporte de la figura de la conciliación a la depuración del sistema no es significativo y, por otra, que tampoco es expedita, pues en el mejor de los escenarios se tarda más de 6 meses en materializarse. Son estas circunstancias las que llevan a proponer el fortalecimiento de esta institución al menos desde dos dimensiones.

La primera, con el aumento del catálogo de delitos que demandan el agotamiento de este requisito previo a la puesta en funcionamiento del aparato judicial, como podría ser la inclusión de todos los tipos que atentan contra el patrimonio económico sin importar la cuantía.

Cierto es que la Ley 2755 de 2025 amplió la figura de la indemnización integral, pero nada dijo sobre la necesidad de que aquellos delitos cumplan obligatoriamente esta etapa conciliatoria, por tal razón, el catálogo de delitos que deben agotar la conciliación debe ampliarse.

Recuérdese que la Ley 906 de 2004 exige como requisito de procedibilidad, para delitos querellables, el agotamiento de la etapa de conciliación, pero, en la práctica, los fiscales suelen acudir a esta figura ante cualquier atentado patrimonial, con independencia de su cuantía, a efectos de concretar algún acuerdo y, con ello, edificar una base para acudir a cualquier otro mecanismo de terminación anticipada.

La segunda dimensión desde la cual podría fortalecerse la conciliación tiene que ver con el tiempo que los funcionarios de la Fiscalía le dedican a esta diligencia. Sería conveniente descargar la etapa conciliatoria en estamentos externos al ente acusador, en cuyo escenario pueden jugar un papel predominante las notarías, las cámaras de comercio y, muy especialmente, los consultorios jurídicos de las universidades, para que en tales espacios se intenten los acuerdos conciliatorios y, solo cuando fracasen, se remita el caso al reparto para iniciar la investigación.

En estos espacios alternos a la Rama Judicial, debe haber adecuada capacitación para que se dedique el tiempo suficiente a concientizar a las partes sobre las virtudes del mecanismo, así como proponer alternativas que puedan contribuir a solucionar la controversia.

Mediación

La Ley 906 de 2004 en su art. 523 reguló la figura de la mediación como un mecanismo por medio del cual un tercero neutral, particular o servidor público designado por el Fiscal General de la Nación o su delegado, de conformidad con el manual que se expida sobre la materia, trata de permitir el intercambio de opiniones entre la víctima y el imputado o acusado para que confronten sus puntos de vista y, con su ayuda, logren solucionar el conflicto que les enfrenta.

En el año 2009 se hizo una primera regulación en el Manual de Procedimientos de la Fiscalía en el Sistema Penal acusatorio, y en el año 2022, mediante resolución 383, se adoptó el Manual de Justicia Restaurativa y se dictaron otras disposiciones para el funcionamiento de la mediación penal.

Las dos deficiencias que presenta esta figura, y que en gran medida explican su inaplicabilidad, son, por un lado, que ha terminado siendo concebida como una conciliación procesal. Obsérvese que normativamente la conciliación se limitó a un requisito preprocesal. Entonces, cuando el ánimo conciliatorio surge "durante" el proceso, se ha entendido que allí opera la mediación. Ese no fue, definitivamente, el propósito del legislador. Lo deseable sería que se permitiera expresamente la conciliación procesal y que la mediación contara con una regulación autónoma y diferenciada.

Por otro lado, no son claros los incentivos o concesiones que pueden darse a un procesado que eventualmente acceda a este método de justicia restaurativa. Es necesario que se establezca: (i) en qué delitos procede, (ii) qué puede otorgarse y (iii) si se autoriza la posibilidad de que la decisión del mediador sea vinculante.

Principio de oportunidad

El Acto Legislativo 03 de 2002, introductorio del sistema de tendencia acusatoria, preceptuó que una de las excepciones al ejercicio de la acción penal mediante las modalidades de suspensión, interrupción o renuncia, es el denominado principio de oportunidad. Este mecanismo fue desarrollado en los arts. 321 y ss. de la Ley 906 de 2004, señalándose que su aplicación debe hacerse con sujeción a la política criminal del Estado y enumerando algunas causales por las que procede, dentro de las que pueden resaltarse aquellas que tienden a la reparación de las víctimas, la desarticulación de la criminalidad organizada o la ausencia de necesidad de continuar con la acción penal.

A nivel práctico el principio de oportunidad se halla subutilizado y subvalorado, lo cual se desprende claramente de un análisis estadístico. De acuerdo con CEJ (2025), en el año 2024, 7.918 procesos salieron del sistema por esta vía, lo que representa un 0,5%. Adicionalmente, se encuentra que de esas salidas, el 75% fue por el delito de Violencia intrafamiliar y luego su utilización desciende al 3,6% en Falsedad en documentos y 3,4% en Lesiones personales.

Para ponerlo en términos claros: el principio de oportunidad solo representa el 0,5% de las salidas del sistema y de ese 0,5%, el 75% fue por Violencia Intrafamiliar. Estas cifras, que hablan por sí solas, evidencian la necesidad de ampliar su uso y lograr

que su cobertura abarque más delitos, especialmente aquellos que guardan relación con la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y la corrupción.

Adicionalmente, debería delimitarse: (i) que la modalidad de renuncia no exige suspensión o interrupción previas; (ii) la posibilidad de delegar la autorización del principio en los coordinadores o directores de unidad en las fiscalías locales, seccionales, especializadas, ante tribunal y ante la Corte Suprema de Justicia, para hacer más fluido su acceso; (iii) los controles judiciales deberían ser limitados y precisos atendiendo a que es la Fiscalía la titular de la acción penal y, finalmente, (iv) depurar sus causales, pero manteniendo las líneas básicas de justicia restaurativa y colaboración eficaz.

3.2.2.2. Necesidad de reestructurar y abreviar el proceso penal

Uno de los avances —y drástico cambio— que introdujo el llamado sistema acusatorio fue el paso de un esquema escritural a uno oral. Esta circunstancia permitió dejar en el pasado esos abultados expedientes para dar cabida a una expresión más amplia del principio de inmediación probatoria, teóricamente con mayor celeridad en su recaudo y práctica, y haciéndose mejor uso de los avances tecnológicos. Esta circunstancia se reflejó en el hecho de que las audiencias pasaron de ser digitadas a grabarse. Luego vendría la pandemia y con ella el impulso notable del uso de las tecnologías.

Recorridas más de dos décadas de maduración de este sistema de corte acusatorio, oportuno es cuestionar si el proceso requiere una intervención en su estructura, la cual podría darse en distintos eslabones que se han convertido en auténticos cuellos de botella y que han desembocado en que hoy día el sistema tenga el remoquete de "aplazatorio".

Supresión de la audiencia de imputación

El Congreso de la República, precisamente con el propósito de descongestionar la justicia, profirió la Ley 1826 de 2017, por medio de la cual se estableció un procedimiento penal especial abreviado y se reguló la figura del acusador privado. La idea fue establecer un proceso más corto para un número determinado de delitos (art. 534 Ley 906 de 2004) dentro de los que se destacan los querellables y un listado de conductas que, si bien son investigables de oficio, el legislador decidió someterlas a este trámite. Con esta norma hoy día se distingue el procedimiento penal abreviado del ordinario.

La característica fundamental del proceso abreviado es la eliminación de la audiencia de imputación, con lo que el proceso se inicia con el traslado del escrito de acusación. Luego vienen dos audiencias:

i) Concentrada, en la que se formaliza la acusación, se verifica el descubrimiento y se solicitan pruebas.

ii) Juicio oral, en donde se practican y controvierten las pruebas decretadas y se dicta la decisión del juez.

En la práctica, la audiencia de imputación es objeto de múltiples aplazamientos, únicamente opera a tiempo en casos de flagrancia, de ahí que una primera alternativa

es replicar el sistema de eliminación de la audiencia de formulación de imputación en procesos adelantados por el sistema ordinario.

Dos son los fundamentos de esta idea: primero, porque se ha demostrado que los principales efectos que en la práctica cumple la audiencia de imputación pueden satisfacerse con la notificación de la noticia criminis o con el traslado del escrito de acusación —son estos la vinculación procesal, la interrupción del término de prescripción de la acción penal y la prohibición de enajenación de activos sujetos a registro—.

Segundo, porque, tal como acontece con el procedimiento abreviado, se mantendría la posibilidad de acudir ante juez de control de garantías en casos de flagrancia o cuando la fiscalía necesite solicitar la imposición de alguna medida de aseguramiento.

Ello no descarta, en manera alguna, concebir una modificación más amplia, según la cual el tradicional juez de control de garantías mute al equivalente americano del juez de la causa probable, para que haga un control material de la acusación, verifique el descubrimiento e, inclusive, decrete las pruebas a practicar, y que luego el juez de conocimiento solamente se encargue del juicio oral y de la correspondiente sentencia. Dicho de manera más directa: el actual juez de control de garantías podría ocuparse de la audiencia concentrada y el juez de conocimiento del juicio oral.

Abreviación adicional en casos de flagrancia

Suele, de cuando en cuando, escucharse algún caso en el que un ciudadano ha sido muchas veces sorprendido cometiendo delitos, sin que se le prive de su libertad, causando en la sociedad una extraña percepción de impunidad. La explicación a tal fenómeno, incomprensible para el ciudadano lego en derecho penal, obedece principalmente a dos situaciones referidas al proceso penal: la primera es la limitación absurda para acceder a los mecanismos de terminación anticipada y la segunda es su tardanza.

La primera se ha remediado con la Ley 2477 (art. 13) con la derogación del parágrafo del art. 301 de la Ley 906, introducido por la Ley 1453, que limitaba las rebajas a conceder cuando se aceptaran cargos en casos de flagrancia. El tiempo logró acreditar que la lógica que orientó ese parágrafo fue desvirtuada, pues ante las mínimas rebajas las personas sorprendidas en flagrancia prefirieron ir a juicio y fueron aterradoras las cifras de las sentencias absolutorias que se dictaron[8].

En relación con la segunda, corresponde preguntarse si es necesario que los casos de flagrancia tengan el mismo procedimiento ordinario o, dada su particular connotación, debería ser más breve. La idea que quiere postularse se orienta a permitir que el mismo juez de control de garantías que legaliza la captura esté en

[8] En el año 2019, en el delito de Tráfico de estupefacientes, de las poco más de 2.400 noticias criminales que llegaron a juicio, el 95% fueron en flagrancia y, atiéndase esto, el 78% de estas sentencias fueron absolutorias. Lo propio aconteció con el delito de Hurto, pues de 3.500 noticias que llegaron a juicio, el 89% fueron en flagrancia y casi el 54% terminaron con sentencias absolutorias (CEJ, 2020). En los años 2020 y 2021 la CEJ no presentó estadísticas de flagrancia, pero sí discriminó los porcentajes de sentencias absolutorias o condenatorias cuando algunos delitos fueron llevados a juicio. Específicamente abordó el delito de Tráfico de Estupefacientes y concretó que en el año 2020 tuvo un 77% de sentencias absolutorias y en el año 2021 este guarismo subió al 81%.

capacidad de dictar la sentencia condenatoria ante una eventual aceptación de los cargos.

Esta postulación tiene una aparente limitación constitucional, en tanto el art. 250 superior preceptúa que "El juez que ejerza las funciones de control de garantías, no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función".

Dos lecturas podrían darse a esta disposición. La primera, partiendo de la neutralidad que debe orientar la función de conocimiento, es decir, que cuando un juez asume un proceso para adelantar el juicio, debe contar con plena imparcialidad, de ahí que, si ya fungió como garantías, estaría contaminado para hacerlo como conocimiento. Bajo la propuesta que aquí se hace, se estima que no habría lugar a ese riesgo de "contaminación" en tanto ya habría una aceptación de cargos sin que hubiera parcialidad alguna para dictar la correspondiente sentencia.

La segunda, llevaría a aferrarse a la literalidad del texto constitucional, prohibiéndose al legislador hacer interpretaciones de un texto superior que, por demás, parece haberse redactado con mucha claridad. Bajo esta lectura se requeriría de reforma constitucional para la implantación de la reforma que aquí se propone.

La relevancia de que un juez pueda dictar una sentencia condenatoria el mismo día en que una persona fue capturada, resulta de enorme valor procesal de cara a concretar la reincidencia futura, pues si esta persona nuevamente es capturada, su nivel de peligrosidad podrá tasarse de distinta manera, en tanto la justicia ya podría enrostrarle un antecedente penal vigente.

No se desconoce que recientemente se anunció en medios que la Corte Constitucional declaró inexequible un agravante de reincidencia y habrá que estudiar en su momento el alcance y consideraciones de la providencia una vez se conozca. Sin embargo, de la lectura del comunicado, se concluye que lo declarado inexequible fue una causal de mayor punibilidad, pero no descarta que la reincidencia pueda tenerse en cuenta en el tema de subrogados penales o respecto de mecanismos sustitutivos de la pena que tienen la finalidad de disuadir al "pospenado" de incurrir en nuevo delito.

Aquí debe recordarse que mediante sentencia C-181 de 2016 se avaló el establecimiento de la reincidencia como circunstancia de agravación punitiva de la pena de multa y, antes, en sentencia C-062 de 2005 también se avaló la reincidencia en el Código Nacional de Policía en el ámbito contravencional.

En el evento de que no se acepten los cargos, se estima que no se requiere del agotamiento de todas las etapas propias del procedimiento ordinario. Puede, a la brevedad, convocarse un juicio rápido en el que se discuta el delito cometido en flagrancia. Naturalmente habrá casos complejos, supóngase un homicidio, que sí amerite el recorrido ordinario, pero temas que representan la generalidad de la flagrancia, como hurtos, tráfico de estupefacientes o porte de armas pueden solventarse con mayor celeridad.

A manera de conclusión dígase que los juicios en flagrancia pueden y deben ser más expeditos, se requiere disipar el camino para lograr una pronta firmeza de las sentencias y así es posible concebir un trato más drástico para el reincidente.

Moderación de la oralidad, descubrimiento probatorio e incorporación de prueba documental.

Vale la pena interrogarse sobre si el sistema ha derivado en un abuso de la oralidad, si los descubrimientos probatorios podrían desarrollarse de manera más ágil y si en el juicio oral resulta realmente necesario dar lectura íntegra a todos los documentos e incorporarlos a través de un testigo —al menos los privados—. Para ilustrar esta problemática, conviene examinar tres escenarios concretos. En primer término, la innecesaria lectura de providencias judiciales: no es extraño ver, inclusive en la Corte Suprema de Justicia, que se destinan horas de audiencia a leer sentencias.

Corresponde preguntar si la lectura de la decisión judicial es el medio más eficaz para darla a conocer o si, por el contrario, podría retomarse la figura del edicto o enviar el texto por correo electrónico tal como ya se hace en el procedimiento abreviado. En la práctica algunos jueces y magistrados envían con antelación las providencias y ello permite su mejor lectura y sustentación de la parte que no esté de acuerdo con la decisión adoptada. Ese proceder debe regularse y establecerse como regla general de notificación de sentencias y autos[9].

En segundo término, la audiencia preparatoria de la Ley 906 resultó paquidérmica comparada con la de la Ley 600 de 2000, que, casualmente, nunca tuvo reparos y se hacía de manera célere. Naturalmente se trata de esquemas distintos, pues en aquél prima la inmediación probatoria —solo será prueba, como regla general, lo que se practique en el juicio oral ante juez de conocimiento—, mientras que en el del año 2000 regía el principio de permanencia probatoria, con lo que el expediente se iba nutriendo de pruebas a través del desarrollo de las distintas etapas procesales.

Evidentemente ello conlleva que la audiencia preparatoria sea distinta en el esquema del año 2004, sin que autorice desconocer que el exceso de oralidad nos ha llevado a que, en la práctica, las partes acuden ante el juez a leer el listado de evidencias que va a descubrir, seguidamente leen las que desean hacer valer en el juicio y luego, también leyendo, fundamentan las pretensiones probatorias.

No es extraño entonces hallar casos en los que una audiencia preparatoria se prolonga por años, la sola concreción del descubrimiento implica aplazamientos de meses. Por ello debería exigirse que con la radicación del escrito de acusación la Fiscalía anexe el correspondiente descubrimiento probatorio, subrayando allí las evidencias que pretende hacer valer en el juicio. Esto podría subirse a la nube de la Rama Judicial, compartirse vía enlace con el juzgado (para que el funcionario judicial verifique directamente cualquier reparo) o sencillamente aportarse en medio magnético.

Debería entonces concederse un término prudencial a la defensa para su descubrimiento probatorio —del mismo modo que la Fiscalía— para que luego presente las solicitudes probatorias, por escrito, y ya al inicio de la correspondiente audiencia preparatoria el juez entrará a resolver directamente las solicitudes probatorias —como en la Ley 600—decisiones que admiten los recursos de ley y que deben sustentarse inmediatamente de manera oral, fijándose fecha para la audiencia pública.

[9] Aquí habría que pensar la posibilidad de aumentar el término para apelar la sentencia condenatoria, pues cinco días no permiten un estudio riguroso de un proceso.

Es, en esencia, la idea que consagra el sistema abreviado cuando establece que a partir del traslado del escrito de acusación, el indiciado tendrá sesenta (60) días para la preparación de la defensa. Ese esquema, con las proporciones debidas, debe ajustarse al actual sistema ordinario.

En tercer término, también habrá que reevaluarse la incorporación al juicio de la prueba documental. No parece tener mucho sentido que la regla general, al menos con documentos privados, sean los testigos de acreditación y que adicionalmente deba darse lectura integral. Habría que analizar la posibilidad de que se entienda incorporada, luego de su descubrimiento —o sea que ya es conocida por las partes— , con el aval del juez en audiencia preparatoria y luego de que se pondere su pertinencia. Por supuesto que, de manera excepcional, la parte contra la que se aduce pueda solicitar se convoque al estrado al suscriptor del documento para que precise puntos específicos de autenticidad o alcance.

3.2.2.3. La presencia del Ministerio Público debe limitarse ostensiblemente en el proceso penal y paralelamente debe fortalecerse el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

De la presencia del Ministerio Público en el proceso penal

Una lectura desprevenida del art. 277 original de la Constitución Política podría llevar a inferir que el deseo del constituyente fue una intervención mesurada del Ministerio Público en los procesos judiciales, de ahí que la condicionó a aquellos eventos en que "sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales". No obstante lo anterior, la disyuntiva que podría presentarse sobre la cabida del Ministerio Público en el proceso penal está superada, pues la Corte Constitucional, de manera clara, zanjó la controversia explicando el alcance del referido precepto, concluyendo que se hace referencia a un "verdadero sujeto procesal" y que su intervención no es facultativa sino imperativa (C-479/1995.

A efectos de valorar el papel del Ministerio Público dentro del proceso penal, sí que resulta relevante aclarar que una cosa es su rol en la Ley 600 de 2000, con su antecedente en el Decreto ley 2700 de 1991, y otra en la Ley 906 de 2004. Es por lo menos innegable que el primer esquema consagró una etapa investigativa que bien puede catalogarse de inquisitiva, oculta y atentatoria de caras garantías fundamentales, en donde los fiscales de conocimiento eran titulares de las más amplias funciones judiciales, con mínimos o complejos controles, que en la práctica los facultaba para realizar todo tipo de injerencias y restricciones a la intimidad y libertad de los sindicados. Bajo este esquema se observa que la presencia del Ministerio Público sí podía tener un importante margen de relevancia.

El tan desbordado poder de la Fiscalía en la Ley 600 fue una de las razones para que se diera el paso a un sistema de tendencia acusatoria, en donde tales facultades jurisdiccionales se redujeron a su mínima expresión, creándose una maravillosa institución como es la de los jueces de control de garantías. Tal mirada es relevante porque, justamente, la permanencia del Ministerio Público fue un tema que se discutió en el trámite de creación del Acto Legislativo 03 de 2002, preludio del sistema de tendencia acusatoria, que finalmente en un parágrafo incluyó su continuidad.

Tal parágrafo fue objeto de demanda, por vicios de forma relacionados con los temas tratados en algunos debates, y la Corte Constitucional no solo no encontró falla

alguna de procedimiento, sino que afianzó, nuevamente, la obligatoriedad del Ministerio Público en el proceso penal. Aquí conviene recordar que, en los antecedentes del fallo, evidentemente a título de obiter dictum, sí se resaltó que una de las controversias suscitadas en el trámite del acto legislativo tuvo que ver con que si se trataba de un sistema acusatorio, en el que la Fiscalía cedía sus facultades jurisdiccionales a un juez de control de garantías, ya no haría falta el Ministerio Público.

Estos antecedentes son absolutamente relevantes porque si se llegare a concluir la necesidad de que salga el Ministerio Público del proceso penal, se requeriría de reforma constitucional. Y el proceder o no con esta reforma implicaría hacer una evaluación, luego de más de veinte años de entrada en vigencia del sistema de tendencia acusatoria, del papel del que el Ministerio Público desempeña en el proceso penal.

Importa destacar cuatro planteamientos. En primer lugar, la práctica judicial ha demostrado que existen excelentes servidores de la Procuraduría que desempeñan adecuadamente el papel que se les ha asignado, pero también hay otros que no cumplen a cabalidad esas tareas, encontrándose, en no pocas ocasiones, representantes que no estudian los procesos, que no asisten a la totalidad de las audiencias, que para sus alegaciones finales en el juicio oral no satisfacen un mínimo de inmediación probatoria y, por lo mismo, algunas intervenciones resultan deshilvanadas y absolutamente descontextualizadas del debate probatorio suscitado.

Si bien es cierto un buen concepto ayuda a la adopción de una decisión, también lo es que una mala intervención es fatal para el funcionario judicial y para el desarrollo del proceso, no solo porque las audiencias son más largas, sino porque el juez debe entrar a contestar, en su decisión, los argumentos del agente del Ministerio Público.

En segundo lugar, vale la pena enfocar el debate en los fines constitucionales que se buscan con la presencia del Ministerio Público dentro de nuestro proceso penal (art. 277-7 CN), a efectos de determinar si se satisfacen o no. Y sobre este tópico se encuentra que dos de ellos, el orden jurídico y los derechos y garantías fundamentales, tal como la práctica lo ha acreditado, pueden ser resguardados por nuestros jueces, tanto de garantías como de conocimiento cada uno en su respectivo rol.

En lo que tiene que ver con el otro fin, la defensa del patrimonio público no puede desconocerse que, vía jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia (2011) ha admitido la posibilidad de que concurra como víctima, adicional a la entidad que funge como afectada por los hechos objeto de investigación, la Contraloría General de la República14. En estos eventos entonces habría armonía de protección del patrimonio público entre la Fiscalía, dos representantes de víctimas y finalmente un juez imparcial que decide.

En tercer término, se ha equiparado la figura del Ministerio Público con la del amicus curiae (Guzman, 2023). Lo primero que debe señalarse es que la esencia de estas figuras no es, hoy día, ajena a nuestro ordenamiento jurídico, pues con la entrada en vigor de la JEP nuestra Corte Constitucional tuvo la oportunidad de exponer algunas consideraciones sobre este tema. De manera específica el Acto Legislativo 01 de 2017 introdujo la figura del amicus curiae y la Corte definió que su propósito es "ilustrar el juicio de los operadores de justicia" (Corte Constitucional, 2017).

Casualmente en esta sentencia la Corte también abordó el papel del Ministerio Público en la JEP, pues el acto legislativo analizado pretendía condicionar sus actuaciones al

requerimiento expreso de uno de sus magistrados. Aun cuando se declararon inexequibles las disposiciones que imponían limitaciones al ejercicio de tal función, también se dejó claro que sus competencias no son intangibles, por lo que puede ser reconfigurada o removida por el constituyente secundario.

Pues bien, si el papel del Ministerio Público es equiparable al del amicus curiae, debemos preguntarnos si un juez de la República requiere de ilustración a efectos de adelantar audiencias o dictar sentencias en delitos como hurto, inasistencia alimentaria, homicidio, etc. Aun cuando la respuesta podría ser positiva, en el sentido de que una ilustración es útil para mejor proveer, lo cierto es que tal situación también nos permite concluir que, con las funciones que cumplen nuestros jueces, y más si se impone el mérito, tal ilustración no es indispensable en el proceso penal.

En cuarto lugar, habría que analizar aquellas funciones puntuales que vía legislativa y jurisprudencial le han sido concedidas específicamente a los representantes del Ministerio Público, como serían, a modo enunciativo: cambio de radicación (art. 47, Ley 906), petición especial (arts. 70 y 75) posibilidad de promover querella cuando el sujeto pasivo estuviere imposibilitado, fuere incapaz o careciere de representante legal (art. 71) o solicitar embargo y secuestro de bienes en estos mismos casos (art. 92), presencia en la destrucción de objeto material del delito (art. 87), promoción de incidente de reparación integral (art. 102), agencia especial (art. 110), prueba anticipada (arts. 112 y 284), en el "recurso" de insistencia (art. 184), acompañamiento cuando los allanamientos se lleven a cabo entre las 6 pm y las 6 am (art. 225), ejecución de penas (art. 459) y obligatoriedad de su presencia en el juzgamiento de altos funcionarios ante el Congreso (T-649/1996).

Muchas de estas funciones deben continuar siendo realizadas por los representantes del Ministerio Público, pues su salida implicaría déficit de protección de algunas garantías fundamentales, como sería en el caso de menores sin representación judicial, medidas cautelares a favor de estos, la excepcionalidad de las agencias especiales, el ejercicio de la titularidad de la petición especial, en allanamientos adelantados en horas de la noche, en procesos contra aforados constitucionales en donde no hay acusador y, muy claramente, en el escenario de ejecución de penas donde su actividad es el único posible control a las decisiones de los jueces.

Así, para terminar la idea que aquí pretende exponerse, ha de concluirse inicialmente que la presencia permanente del Ministerio Público en el proceso penal, como regla general, no es, hoy día, indispensable ni necesaria en toda la actuación[10]. En segundo término, sí que existen algunos escenarios puntuales en los que debe continuar actuando so pena de generarse déficit de garantías fundamentales. Por ello también debe concluirse que sería apresurado afirmar la expulsión fulminante del Ministerio Público del proceso penal, propuesta que, por demás, comportaría reforma constitucional.

Lo que sí resulta válido afirmar es que el papel del Ministerio Público debe ser reglamentado, vía legislativa, atendiendo criterios de priorización y desarrollando las puntuales directivas del texto constitucional. Ello conllevaría, por un lado, optimizar el capital humano que verdaderamente se requiere en el proceso penal y, por otro, a que ese otro personal que ya no se destinará a una participación permanente, general y activa, podría utilizarse en otro eslabón del sistema que no solo es débil, sino que

[10] Obsérvese que adicionalmente el art. 155 de la Ley 906 de 2004 al tratar el principio de publicidad señala que "La asistencia del Ministerio Público no es obligatoria" y otras disposiciones como el art. 355 precisa que la validez de la audiencia preparatoria solo demanda del juez, fiscal y defensor.

adicionalmente sufre el más absurdo desamparo estatal. Se alude aquí a la defensoría pública, cuyo análisis se presenta en el siguiente acápite.

Fortalecimiento de la Defensoría Pública

El derecho a la defensa técnica constituye un presupuesto ineludible del debido proceso y, por ende, de la legitimidad del sistema penal. Sin embargo, el Sistema Nacional de Defensoría Pública enfrenta limitaciones estructurales que comprometen su capacidad de garantizar una defensa real y efectiva a quienes carecen de recursos para contratar un abogado privado o de confianza.

La sobrecarga procesal de los defensores públicos, que en muchos casos gestionan decenas o incluso centenares de procesos de manera simultánea, limita drásticamente el ejercicio práctico de la defensa que pueden ofrecer. En estas condiciones, la defensoría pública corre el riesgo de convertirse en un acompañamiento formal, desprovisto del rigor técnico que exige una defensa técnica. Una defensa técnica estructurada no puede ser un privilegio reservado a quienes pueden costearla, debe ser una garantía material para todos los ciudadanos llamados ante la justicia.

Lo anterior, sumado al tratamiento diferenciado que tiene el Estado para defensores públicos y otros actores del sistema, el proyecto de Ley 438 de 2025 del Senado de la República, presentado por el Senador Jairo Alberto Castellanos Serrano, titulado "Por medio de la cual se aumentan los honorarios de los defensores públicos equiparándolos al salario de los fiscales y se dictan otras disposiciones", documenta con precisión la magnitud de esta brecha. Según la exposición de motivos de dicha iniciativa, mientras un fiscal o juez de circuito devenga alrededor de $7 millones de pesos mensuales en promedio, un defensor público contratado por prestación de servicios percibe cerca de

$4 a $5 millones de pesos mensuales, lo que representa una diferencia de entre el 35% y el 40% a favor del fiscal (P.L. 438-2025SC, Exposición de Motivos).

La comparación no debe hacer solo en términos del monto de los honorarios, sino que el fiscal, como servidor público de planta, recibe adicionalmente prestaciones sociales, prima de servicios, cesantías, entre otros beneficios de los que el defensor público, vinculado por contrato de prestación de servicios, carece. Se debe reconocer que a igual nivel de responsabilidad y experiencia debe corresponder igual remuneración.

La dimensión del problema se magnifica al considerar la carga procesal. El proyecto de ley cita como caso extremo el programa de representación de víctimas de Justicia y Paz, en el que 153 defensores públicos llegaron a asumir más de 234.000 casos de víctimas del conflicto armado, lo que equivale a un promedio de 1.535 casos por abogado, cifra que resulta abiertamente incompatible con cualquier estándar de defensa técnica racional. (P.L. 438-2025SC, Exposición de Motivos).

3.2.2.4. Eliminación definitiva de la Ley 600 de 2000

Es pertinente recordar que en nuestro país coexisten dos sistemas de procedimiento penal. El primero está consagrado en la Ley 600 de 2000 y el segundo en la Ley 906

de 2004. A aquél se le ha rotulado como inquisitivo por cuanto quien dirige la investigación cuenta con amplias facultades jurisdiccionales que le permiten, entre otras determinaciones, resolver sobre medidas restrictivas a los derechos de los investigados (como imponer medidas de aseguramiento o legalizar interceptaciones telefónicas), decidir la práctica de pruebas y ordenar la preclusión (con efectos de cosa juzgada) de un sumario.

Consecuencia de las atinadas críticas a ese casi que ilimitado poder, en el año 2004 se expidió otro Código de Procedimiento Penal (Ley 906), esta vez de corte acusatorio, en el que se despojó a la Fiscalía General de la Nación (FGN) de importantes facultades jurisdiccionales con las que contaba, debiendo desde entonces acudir ante un juez de control de garantías para que sea este quien adopte las medidas restrictivas de derechos o ante uno de conocimiento para que precluya o declare la nulidad de un proceso.

La normatividad del año 2004 tuvo como preludio el Acto Legislativo 03 de 2002, que no solo recortó autonomía y facultades a la FGN, sino que autorizó la implementación progresiva del nuevo esquema procesal, señalando que "El nuevo sistema deberá entrar en plena vigencia a más tardar el 31 de diciembre de 2008". El legislador del año 2004 reguló la correspondiente gradualidad y, con innegable desacierto, dejó sentado que los procesos contra los aforados constitucionales (art. 235-3 CN) continuarían bajo la Ley 600 de 2000 (art. 533 de la Ley 906 de 2004).

No obstante, la Ley 600 de 2000 continúa aplicándose a los hechos acaecidos antes de la entrada en vigor de la Ley 906 de 2004 y a los aforados constitucionales. Lo primero supone que, vencido con creces el plazo constitucional de la transición, la Fiscalía sigue ejerciendo respecto de ciudadanos no aforados facultades jurisdiccionales (imponer medidas de aseguramiento, precluir con efectos de cosa juzgada, controlar sus propios actos de investigación) que el constituyente derivado le retiró en 2002.

La habilitación transitoria que justificó esa situación durante la gradualidad no puede convertirse en permanente; dos décadas después, resulta cuando menos cuestionable la capacidad constitucional de la Fiscalía para adelantar, con poderes jurisdiccionales plenos, investigaciones contra ciudadanos que no gozan de fuero, sin intervención de un juez de control de garantías. El paso del tiempo, lejos de sanear esa tensión, la agrava, pues cada actuación que hoy se surte bajo la Ley 600 se cumple sobre una estructura constitucional que ya no existe.

Ante la coexistencia de sistemas procesales, temas como el régimen de gradualidad, su ámbito de aplicación, procedencia de favorabilidad ante contradicciones o vacíos normativos, o las ampliamente difundidas discusiones frente a los cambios de sistemas por renuncia o adquisición de la condición foral, ha conllevado que ríos de jurisprudencia hayan corrido sin que puedan verificarse soluciones armónicas o por lo menos satisfactorias.

En honor a la verdad debe reconocerse, por un lado, que con la estructura judicial del año 2004 no era posible implementar el sistema de tendencia acusatoria para aforados constitucionales. Por otro lado, que a los congresistas durante mucho tiempo se les vulneraron los principios acusatorios (que quien acusa sea distinto a quien juzga) y de doble conformidad (pues al no existir superior de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, nunca se concibió la posibilidad de impugnar la primera sentencia condenatoria).

Sin embargo, con el esquema introducido mediante el Acto Legislativo 01 de 2018, que creó la Sala Especial de Instrucción y la Sala Especial de Primera Instancia, es posible concebir el sistema de tendencia acusatoria para los aforados constitucionales y suprimir definitivamente el inquisitivo sistema de la Ley 600 de 2000.

Varias ideas deben tenerse en cuenta. Desde un punto de vista constitucional, el Acto Legislativo del año 2002 hizo énfasis en el concepto "plena vigencia" el cual, sin mayores elucubraciones ni ejercicios hermenéuticos, conllevaría entender que, terminada la gradualidad, toda nueva investigación debería hacerse bajo la égida de la Ley 906 de 2004, con independencia de la fecha en que acaecieron los hechos.

Bien podría pensarse que la solución sería la eliminación de los controvertidos fueros, que no solo parecen innecesarios, sino que han creado una llamativa macrocefalia en la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, si se conservan los fueros, debe enfatizarse en que el constituyente en el Acto Legislativo del año 2002 no dejó margen alguno para excepcionar a los aforados de la Ley 906, por el contrario, su teleología fue erradicar esa inquisitiva etapa investigativa de la Ley 600 del año 2000, para que la limitación a los derechos y garantías de los ciudadanos no dependa exclusivamente del investigador, sino que un juez constitucional de control de garantías —ajeno a la indagación— sea quien las decida[11].

Así, de cara a la implementación de la estructura acusatoria al proceso de aforados un punto neurálgico para tener en cuenta es quién ejercería la función de control de garantías. Y esto depende de la interpretación que se dé al art. 186 de la Constitución que, de manera perentoria, preceptúa: "De los delitos que cometan los Congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación".

Habría que concretar si la función de control de garantías podría encomendarse a magistrados de Tribunal Superior, por reparto, cuando se trate de solicitudes que no tengan que ver con la detención de los congresistas, esto es, cuando se adelanten actividades investigativas como legalizaciones de allanamientos o interceptaciones, búsquedas selectivas, etc.

En caso de que no se adopte esta interpretación y que toda la función de control de garantías deba asignarse a un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, debería concretarse si se deja en cabeza de un integrante de la misma Sala de Instrucción o en uno de la Sala de Casación, quien luego se debería declarar impedido en segunda instancia.

La propuesta

A continuación, el articulado, seguido de una breve explicación:

[11] A ello hay que sumar las interpretaciones de la Corte Suprema de Justicia (63725 et. al.) que han avalado la procedencia de los incrementos punitivos de la Ley 890 de 2004 para casos de Ley 600 —cuando teóricamente se dictó de manera específica para la 906—, con lo que se imponen penas excesivas sin la posibilidad de acceder a la totalidad de mecanismos de terminación anticipada —como principios de oportunidad o los preacuerdos—.

"Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto unificar el procedimiento penal colombiano bajo el sistema con tendencia acusatoria previsto en la Ley 906 de 2004, derogar definitivamente la Ley 600 de 2000, establecer las reglas aplicables a la investigación y el juzgamiento de los aforados constitucionales y regular el régimen de transición correspondiente.

Artículo 2º. Unificación del procedimiento penal. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, toda actuación penal se adelantará conforme a la Ley 906 de 2004, con independencia de la fecha de ocurrencia de los hechos y de la calidad del investigado o acusado, sin perjuicio de la ultraactividad limitada prevista en el artículo 8º.

Artículo 3º. Investigaciones contra personas sin fuero constitucional por hechos anteriores a la Ley 906 de 2004. Las indagaciones e investigaciones que se adelanten contra personas que no gocen de fuero constitucional, por hechos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 906 de 2004 en el respectivo distrito judicial, se regirán por dicha ley, conforme a las siguientes reglas:

1. Las noticias criminales que se reciban a partir de la entrada en vigencia de la presente ley por tales hechos se tramitarán, desde su inicio, conforme a la Ley 906 de 2004.

2. Las actuaciones que se encuentren en curso bajo la Ley 600 de 2000 se someterán al régimen de transición previsto en los artículos 6º y 7º de la presente ley.

3. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Fiscalía General de la Nación aplicará plenamente la Ley 906 de 2004, salvo el régimen de transición previsto en los artículos 6º y 7º de la presente ley.

Parágrafo. La unificación que ordena la presente ley es de naturaleza estrictamente procesal. En materia sustancial continuarán aplicándose la ley vigente al momento de la ocurrencia de los hechos y el principio de favorabilidad, de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política.

Artículo 4º. Procedimiento aplicable a los aforados constitucionales. La investigación y el juzgamiento de los aforados de que trata el artículo 235 de la Constitución Política se adelantarán conforme a la Ley 906 de 2004.

En los procesos de competencia de la Corte Suprema de Justicia contra los Congresistas, la Sala Especial de Instrucción ejercerá las funciones que la Ley 906 de 2004 asigna a la Fiscalía General de la Nación, incluidas las de indagar, investigar, formular imputación, presentar escrito de acusación, solicitar la preclusión y pedir la imposición de medidas de aseguramiento; la Sala Especial de Primera Instancia ejercerá las funciones de juez de conocimiento; y la Sala de Casación Penal conocerá de la segunda instancia y de la impugnación de la primera sentencia condenatoria, en garantía de la doble conformidad.

En los demás procesos contra aforados, las funciones de investigación y acusación corresponderán al Fiscal General de la Nación o a su delegado, según las reglas constitucionales de competencia, y el juzgamiento a la corporación que la Constitución determine.

Artículo 5º. Función de control de garantías en los procesos contra Congresistas. En los procesos de que conoce la Corte Suprema de Justicia contra los Congresistas, la función de juez de control de garantías se ejercerá así:

1. Las audiencias preliminares que no comporten la orden de captura ni la imposición de medida de aseguramiento privativa de la libertad serán conocidas, previo reparto, por un magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

2. Las solicitudes de orden de captura y de medida de aseguramiento privativa de la libertad serán resueltas, en atención a lo dispuesto por el artículo 186 de la Constitución Política, por un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, conforme a las siguientes reglas:

2.1. Conocerá de ellas el magistrado de la Sala Especial de Instrucción que siga en turno a quien adelanta la investigación, siempre que no haya intervenido en la actuación;

2.2. En su defecto, o cuando la anterior regla no pueda aplicarse, conocerá un magistrado de la Sala de Casación Penal designado por reparto, quien quedará impedido para intervenir en la segunda instancia y en la resolución de la impugnación de la primera condena.

Parágrafo 1º. En caso de flagrante delito, el Congresista aprehendido será puesto inmediatamente a disposición de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el artículo 186 de la Constitución Política, y el control de legalidad de la aprehensión se surtirá ante el magistrado que corresponda según el numeral 2 de este artículo.

Parágrafo 2º. El magistrado que ejerza la función de control de garantías quedará impedido para intervenir en cualquier actuación posterior de investigación o de juzgamiento dentro del mismo proceso.

Artículo 6º. Régimen de transición. Los procesos penales que, por la fecha de ocurrencia de los hechos, se adelanten bajo el trámite de la Ley 600 de 2000 y que, a la entrada en vigencia de la presente ley, no cuenten con resolución de acusación debidamente ejecutoriada, pasarán a tramitarse bajo el rito de la Ley 906 de 2004.

La actuación se entenderá retomada en la etapa de indagación de la Ley 906 de 2004. Los elementos de prueba obrantes en los expedientes tramitados bajo la Ley 600 de 2000 no serán anulados y tendrán el valor de actos de investigación o de elementos materiales probatorios y evidencia física propios de la Ley 906 de 2004; su aducción y práctica en el juicio oral se someterán a las reglas de esta última.

Artículo 7º. Personas afectadas con medida de aseguramiento. Cuando contra el procesado exista medida de aseguramiento vigente ordenada por la Fiscalía General de la Nación en el marco de un proceso adelantado bajo la Ley 600 de 2000, corresponderá al fiscal del caso, dentro de un término improrrogable de diez (10) días hábiles contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, solicitar audiencia ante un juez de control de garantías para que se defina si la persona debe recobrar su libertad o si, previa formulación de imputación, se decida sobre la refrendación de la medida de aseguramiento bajo las exigencias de la Ley 906 de 2004.

Vencido el referido término sin que se haya solicitado la realización de la audiencia correspondiente, la persona detenida podrá solicitar su libertad inmediata ante un juez de control de garantías.

Parágrafo. La misma regla se aplicará, en lo pertinente, a las medidas de aseguramiento vigentes en procesos contra aforados constitucionales, caso en el cual la definición corresponderá a la autoridad que ejerza la función de investigación y la

refrendación al magistrado con función de control de garantías conforme al artículo 5º de la presente ley.

Artículo 8º. Ultraactividad limitada de la Ley 600 de 2000. Los procesos que, al momento de la entrada en vigencia de la presente ley, cuenten con resolución de acusación debidamente ejecutoriada continuarán tramitándose hasta su terminación bajo el procedimiento establecido en la Ley 600 de 2000. Sus disposiciones seguirán aplicándose, igualmente, para la resolución de los recursos y de la acción de revisión relativos a procesos tramitados o fallados bajo dicho estatuto.

Artículo 9º. Adecuaciones administrativas y reglamentarias. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la Corte Suprema de Justicia reglamentará el sistema de turnos y de reparto previsto en el artículo 5º; el Consejo Superior de la Judicatura adoptará las medidas administrativas y presupuestales necesarias para la transición, incluida la redistribución de despachos y cargas de trabajo; y la Fiscalía General de la Nación dispondrá la reasignación de los procesos a que se refiere el artículo 6º.

Artículo 10. Vigencia y derogatorias. La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su promulgación. A partir de ese momento quedan derogados la Ley 600 de 2000 —sin perjuicio de la ultraactividad limitada prevista en el artículo 8º—, el artículo 533 de la Ley 906 de 2004 en cuanto dispone que los casos de que trata el numeral 3 del artículo 235 de la Constitución Política continúan rigiéndose por la Ley 600 de 2000, y las demás disposiciones que le sean contrarias.

La derogatoria de la Ley 600 de 2000 exige un régimen de transición que concilie tres imperativos: (i) extender cuanto antes las garantías del sistema de tendencia acusatoria,

(ii) preservar la validez de lo legítimamente actuado y (iii) no generar traumatismos en los procesos próximos a su culminación. El proyecto los articula con tres reglas.

Primera, los procesos que se adelanten bajo la Ley 600 y que carezcan de resolución de acusación ejecutoriada migran al rito de la Ley 906 y se entienden retomados en la etapa de indagación. La resolución de acusación ejecutoriada se adopta como línea divisoria por ser el acto que consolida la pretensión punitiva y abre el juicio; antes de ella, la actuación es esencialmente investigativa y puede reconducirse sin pérdida sustancial; después, la reconversión implicaría desandar un camino procesal ya consolidado.

Segunda, los elementos de prueba recaudados bajo la Ley 600 no se anulan, en tanto conservan valor como actos de investigación o como elementos materiales probatorios y evidencia física, y su aducción al juicio se somete a las reglas de la Ley 906. Esta cláusula de conservación impide que la transición se convierta en amnistía probatoria y respeta el principio conforme al cual la validez de los actos procesales se rige por la ley vigente al momento de su práctica; la garantía para el procesado no consiste en la destrucción de la evidencia legítimamente obtenida, sino en que su valoración definitiva solo podrá hacerse tras su incorporación contradictoria al juicio oral.

Tercera, la situación de las personas privadas de la libertad por decisión de la Fiscalía recibe respuesta inmediata, obsérvese que dentro de los diez días hábiles siguientes a la vigencia de la ley, el fiscal del caso deberá optar entre ordenar la libertad o llevar al procesado ante el juez de control de garantías para que, previa imputación, se

decida la refrendación de la medida bajo las exigencias de la Ley 906; vencido el término sin definición, el detenido podrá reclamar su libertad inmediata. Ninguna privación de la libertad ordenada por el ente investigador sobrevivirá, así, sin refrendación judicial pronta.

Finalmente, los procesos que ya cuenten con resolución de acusación ejecutoriada continuarán bajo la Ley 600 hasta su terminación. Esta ultraactividad limitada preserva la seguridad jurídica, evita la repetición de juicios en curso y se extingue naturalmente con la culminación de los procesos que cobija, fecha a partir de la cual la Ley 600 de 2000 habrá desaparecido definitivamente del ordenamiento.

La unificación del procedimiento penal pondrá fin a dos décadas de dualidad normativa y a la litigiosidad que ella alimenta; extenderá a todos los ciudadanos, sin distingo de fecha del hecho ni de investidura, la garantía del juez de control de garantías; ajustará el tratamiento de los aforados a los principios acusatorio y de doble conformidad, honrando el mandato de plena vigencia del Acto Legislativo 03 de 2002; y liberará recursos hoy destinados a sostener dos ritualidades paralelas, con la consecuente racionalización de la formación judicial, de la defensa pública y de la gestión de la Fiscalía y de la Corte Suprema de Justicia. La vacancia legislativa de seis meses y las adecuaciones administrativas previstas aseguran que la transición sea ordenada y que ninguna actuación quede desprovista de juez ni de rito.

3.2.2.5 Congruencia en el sentido del fallo

Una cuestión que se advierte problemática dentro del proceso penal colombiano regulado en la Ley 906 de 2004, tiene que ver con la posibilidad de que el juez de conocimiento profiera sentencia condenatoria a pesar de que la Fiscalía General de la Nación, al término de la etapa probatoria del juicio oral y en sus alegatos de conclusión, haya solicitado la absolución del acusado.

Esta situación, avalada por la jurisprudencia vigente de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, compromete garantías esenciales del procesado y desdibuja la arquitectura del sistema acusatorio diseñado por el Acto Legislativo 03 de 2002 y desarrollado por la Ley 906 de 2004.

Surge de esta manera la necesidad de esclarecer vía legislativa la obligatoriedad o no de la petición absolutoria y el eventual trámite que debería regularse en el evento de que el juez de conocimiento advierta que la sentencia debe ser de carácter condenatorio en contra del pedimento absolutorio de la fiscalía.

Contexto general y actual

El artículo 448 de la Ley 906 de 2004 dispone que el acusado no podrá ser declarado culpable por hechos que no consten en la acusación, ni por delitos por los cuales no se ha solicitado condena. A pesar de la aparente claridad de la disposición, su alcance frente a la petición absolutoria de la Fiscalía ha sido objeto de interpretaciones divergentes en la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

En una primera etapa, la Corte reconoció que en un sistema de tendencia acusatoria la solicitud absolutoria del fiscal no puede tratarse como una simple opinión procesal.

En la sentencia del 13 de julio de 2006 (rad. 15843), dictada casualmente dentro de un proceso adelantado bajo la égida de la Ley 600 de 2000, la Sala sostuvo que, siendo la Fiscalía la titular constitucional de la acción penal, el artículo 448 impedía al juzgador condenar por delitos respecto de los cuales no se hubiera solicitado condena en los alegatos de conclusión, pues tal circunstancia debía entenderse como un verdadero "retiro de los cargos"[12].

Esta postura fue robustecida en decisiones posteriores como la del 22 de mayo de 2008 (Rad. 28124), al negarse la favorabilidad de la Ley 906 a casos de Ley 600, señalando específicamente que en el sistema de tendencia acusatoria "si el fiscal retira los cargos el juez no puede emitir sentencia condenatoria", en esta decisión, a su vez, se citó el rad. 27413, en el que se señaló que:

"En el sistema regulado por la Ley 906, la fiscalía es la titular de la acción penal durante todo el proceso, de tal forma que al formular la acusación no renuncia a la potestad de retirar los cargos formulados, pues es dueño de la posibilidad de impulsarla o no. La acusación, no es una decisión judicial, sino su pretensión. El Juez está impedido para actuar de oficio porque se está ante un sistema de partes" (Corte Suprema, 2008).

Sin embargo, a partir de la sentencia SP6808-2016 la Sala de Casación Penal varió su doctrina y definió la solicitud de absolución como un mero acto de postulación, carente de efecto vinculante para el juez, en aras de salvaguardar la autonomía judicial. En este evento, un acusado por delitos sexuales fue absuelto por el juzgado de primera instancia, atendiendo a la pretensión que en tal sentido postuló la fiscalía. Sin embargo, el juez de segunda instancia, al resolver el recurso de alzada presentado por la apoderada de la víctima, revocó y dictó fallo condenatorio.

Aquí la Corte, luego de esbozar interesante línea jurisprudencial, resaltó la inexistencia de una potestad dispositiva de la acción penal por parte de la fiscalía, en tanto solo cuenta con facultades de postulación y advirtió varias situaciones prácticas como: (i) el hecho de que el juez quede vinculado obligatoriamente al pedimento absolutorio de la fiscalía llevaría a que las intervenciones posteriores carecieran de eficacia alguna; (ii) naturaleza del acto mediante el cual el juez se limita a reconocer el acto de voluntad del titular de la acción penal; (iii) procedencia del recurso de apelación contra el mecanismo absolutorio.

Para abordar estos temas recordó que en mecanismos de negociación y aun en el principio de oportunidad, como facultad reglada de la fiscalía, también está presente el control judicial; lo propio en la preclusión o en absolución perentoria, para concluir que:

---

[12] "En cambio, en aplicación de la ley 906/04 cuando el fiscal abandona su rol de acusador para demandar absolución sí puede entenderse tal actitud como un verdadero retiro de los cargos, como que al fin y al cabo es el titular de la acción penal, siendo ello tan cierto que el juez en ningún caso puede condenar por delitos por los que no se haya solicitado condena por el fiscal (independientemente de lo que el Ministerio Público y el defensor soliciten), tal como paladinamente lo señala el art. 448 de la ley 906 al establecer que (entre otro caso) la congruencia se establece sobre el trípode acusación –petición de condena- sentencia.
Así, una gran diferencia se encuentra en este campo respecto de la ley 600 y el Decreto 2700 en la medida en que –en contra de lo que ocurre en la ley 906- un juez de conocimiento puede condenar a un acusado aún mediando petición expresa de absolución por parte del fiscal, ministerio Público, sindicado y defensor" (Énfasis ajeno al texto original). M. P. Alfredo Gómez Quintero, rad. 15843.

"Así las cosas, si la voluntad manifestada por la Fiscalía en los alegatos conclusivos es que se absuelva al acusado y la misma necesariamente ata al juez a una decisión en tal sentido, en primer lugar, aquélla no sería un simple acto de postulación sino una decisión y, en segundo lugar, el "fallo" absolutorio consecuente no constituiría una verdadera providencia judicial sino un acto de refrendación de la discrecionalidad de la parte acusadora. Una providencia que no contiene una decisión del funcionario judicial sobre el objeto del proceso, sino que se limita a reconocer o refrendar la voluntad del órgano acusador en cuanto a no proseguir con el ejercicio de la acción penal; jamás puede ser tenida como una sentencia porque no respeta ni la naturaleza ni los requisitos de este acto procesal. Es más, ni siquiera constituye un auto porque, como se anotó, no contendría una resolución autónoma e independiente".

Desde entonces es jurídicamente posible, y así ocurre en la práctica, que un ciudadano sea condenado a pesar de que el propio órgano estatal encargado de acusarlo haya reconocido públicamente, al cierre del debate probatorio, que no logró demostrar el delito o la responsabilidad más allá de toda duda[13].

La Corte Constitucional, al unificar su jurisprudencia sobre la posibilidad de dictar orden de captura con sentido de fallo (SU-220 de 2024), reiteró que la garantía de la congruencia gira en torno al marco fáctico de la acusación y reiteró el sentido literal del art. 448 al señalar:

"Entonces, hasta este punto se puede decir que el principio de congruencia es una garantía procesal que permite al procesado tener certeza sobre los elementos fácticos y jurídicos por los cuales es acusado. Así mismo, es una garantía del derecho a la defensa, pues permite que las partes tengan las oportunidades necesarias para pronunciarse sobre todos los aspectos relevantes en un determinado proceso. En el marco del proceso penal es una garantía de particular relevancia que permite que el acusado no sea condenado por hechos que no consten en la acusación ni por delitos por los cuales no se ha solicitado condena".

Se evidencia así un vacío normativo que debe ser llenado por el legislador. No se trata de zanjar una disputa académica, sino de responder a una situación real que afecta derechos fundamentales de un procesado que puede ser condenado sin pretensión de condena, sin oportunidad efectiva de contradecir la hipótesis condenatoria que solo vino a conocer en la sentencia, y sin que el ordenamiento atribuya consecuencia alguna a la posición asumida por el titular de la acción penal.

Fundamentos jurídicos que sustentan la reforma

La titularidad de la acción penal y la separación de las funciones de acusar y juzgar

El artículo 250 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2002, radica en la Fiscalía General de la Nación la titularidad de la acción penal. En esa condición, a la Fiscalía no solo le corresponde investigar y acusar cuando exista

[13] De manera reciente la Corte reiteró que el hecho de que la Fiscalía ejerza la acción penal le confiere la titularidad sobre la pretensión penal más no frente a la decisión judicial: "El sistema no atribuye al alegato final de la Fiscalía la capacidad de retirar la acusación, renunciar a la acción penal o clausurar la función judicial". En relación con el alegato final, concluye que tal intervención "expresa la lectura probatoria de cada sujeto procesal, pero no modifica la acusación ni autoriza el retiro de cargos". M. P. José Joaquín Urbano Martínez, SP611 del 17 de junio de 2026, rad. 61997.

mérito, sino sostener en el juicio oral la pretensión punitiva del Estado y solicitar la condena únicamente cuando estime acreditada, más allá de toda duda, la existencia del delito y la responsabilidad del acusado.

Por ello, la solicitud de absolución formulada en las alegaciones conclusivas no es una actuación procesal neutra o irrelevante; son la manifestación institucional del órgano constitucionalmente encargado de la persecución penal, mediante la cual reconoce que, practicadas las pruebas en el juicio, no se alcanzó el estándar de conocimiento exigido para reclamar la condena.

Cuando, pese a esa manifestación, el juez condena, no se limita a valorar la prueba con autonomía; en la práctica está asumiendo materialmente el rol de acusador, pues construye y sostiene por sí mismo una pretensión punitiva que la fiscalía no promovió ante él. Con ello se quiebra el principio estructural del sistema acusatorio según el cual quien acusa no juzga y quien juzga no acusa, y se compromete la imparcialidad que la Constitución y los instrumentos internacionales demandan[14].

La relevancia del juicio oral en un sistema de tendencia acusatoria y el principio de inmediación.

Suele argumentarse, para justificar la condena a pesar de la petición absolutoria, que el escrito de acusación y su formulación delimitan suficientemente el objeto del proceso y pueden servir de fundamento al fallo. Ese argumento, sin embargo, es insuficiente y desconoce la fisonomía del sistema instaurado por la Ley 906 de 2004.

A diferencia de la Ley 600 de 2000, regida por el principio de permanencia de la prueba[15], el sistema acusatorio descansa sobre el principio de inmediación, en virtud del cual solamente es prueba la que se practica e incorpora en el juicio oral, ante el juez de conocimiento y con plena contradicción de las partes (artículos 16 y 379 de la Ley 906 de 2004).

De allí se sigue que la acusación, en la Ley 906 de 2004, es apenas una hipótesis que debe ser verificada en el juicio, y la percepción de la Fiscalía sobre su propia hipótesis puede cambiar, legítimamente, a partir de una etapa tan trascendental como la práctica probatoria. Ello puede acontecer, a modo enunciativo, con el testigo de cargo que se retracta o se desmorona en el contrainterrogatorio, la prueba pericial que se debilita o la evidencia que no logra incorporarse; todo ello puede llevar razonablemente al acusador a concluir que su pretensión inicial carece de sustento.

Pretender que la acusación, formulada antes del debate probatorio, sirva por sí sola de soporte a la condena cuando su propio autor la ha abandonado a la luz de lo efectivamente probado, equivale a congelar el proceso en un estadio anterior al juicio y a vaciar de contenido el principio de inmediación, restaurando por vía interpretativa la lógica de permanencia de la prueba que el legislador de 2004 quiso abandonar.

6.3.3. La afectación del derecho de defensa, de la presunción de inocencia y de la lógica estructural de la congruencia.

[14] Como la garantía de juez imparcial (artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).
[15] Conforme al cual se deriva que los elementos recaudados durante la instrucción conservaban valor probatorio en el juzgamiento.

La condena proferida a pesar de la solicitud absolutoria de la Fiscalía lesiona de manera intensa el derecho de defensa. La estrategia defensiva se construye frente a una pretensión, que debe ser puntual delimitada y específica; cuando el acusador, al cierre del juicio, solicita la absolución, la carga argumentativa de la defensa se aligera y su norte cambia por completo, pues ya no existe pretensión punitiva que refutar. El debate, sencillamente, se cierra sin contradictor.

Y no resulta admisible exigirle a la defensa que, ante la petición absolutoria del ente acusador, "anticipe" una eventual perspectiva condenatoria del juez y presente, por precaución, alegaciones contra una acusación que nadie sostiene. Semejante exigencia es doblemente inaceptable. Por una parte, porque desconoce lo efectivamente acontecido en el juicio y obligaría a la defensa a argumentar contra una hipótesis que la práctica probatoria, a juicio del propio acusador, quedó sin piso.

Por otra, porque contradice la presunción de inocencia y la confianza legítima en la administración de justicia; la defensa no tiene por qué suponer que el juez se apartará de la línea absolutoria del titular de la acción penal para construir, en solitario, un juicio de responsabilidad. Exigir esa suposición implica presumir la condena en lugar de presumir la inocencia. El resultado práctico de la regla vigente es una sentencia condenatoria dictada sin contradicción real sobre la hipótesis que la sustenta, esto es, una condena sorpresiva, incompatible con el artículo 29 de la Constitución.

Finalmente, dígase que en un sistema acusatorio, la congruencia no puede reducirse a la correspondencia entre los hechos de la acusación y los de la sentencia. La acusación se proyecta durante el juicio mediante la actividad probatoria y culmina, desde la perspectiva del ente acusador, en una pretensión concreta formulada en los alegatos de conclusión.

Esa pretensión final es la expresión definitiva de la posición institucional del Estado-acusador frente al resultado del juicio. Por consiguiente, la sentencia condenatoria debe guardar correspondencia con ambos extremos; con la acusación, que fija el marco fáctico y jurídico, y con la pretensión de condena, que habilita la respuesta punitiva y activa y delimita el ejercicio defensivo. Si el legislador está constitucionalmente habilitado para precisar el alcance de la congruencia, la reforma que se propone no introduce una institución extraña al ordenamiento, sino que desarrolla el sentido constitucional de la garantía y recupera, ahora por vía legal, la congruencia de los propios extremos que la jurisprudencia inicial de la Sala de Casación Penal había decantado.

La propuesta

A continuación el articulado, seguido de una breve explicación:

"ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto regular los efectos jurídicos de la solicitud de absolución formulada por la Fiscalía General de la Nación en los alegatos de conclusión del juicio oral, con el fin de garantizar el principio de congruencia en su dimensión integral, el derecho de defensa, la presunción de inocencia, la imparcialidad judicial y la coherencia de la estructura acusatoria del proceso penal.

ARTÍCULO 2º. El artículo 448 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 448. Congruencia. El acusado no podrá ser declarado culpable por hechos que no consten en la acusación, ni por delitos por los cuales no se ha solicitado condena, salvo, en este último caso, que se haya surtido el trámite excepcional previsto en el parágrafo 2º de este artículo.

Parágrafo 1º. Efectos de la solicitud de absolución. La sentencia deberá guardar correspondencia con la acusación y con la pretensión formulada por la Fiscalía General de la Nación, como titular de la acción penal, en los alegatos de conclusión.

En consecuencia, cuando la Fiscalía solicite la absolución del acusado al término del juicio oral, el juez de conocimiento anunciará sentido de fallo absolutorio y proferirá sentencia absolutoria, salvo que se surta el trámite excepcional previsto en el parágrafo 2º de este artículo.

Cuando la solicitud absolutoria sea parcial, estas reglas se aplicarán respecto de cada una de las conductas punibles y de cada uno de los acusados a los que ella se refiera.

Parágrafo 2º. Trámite excepcional de divergencia. Si, presentados los alegatos de conclusión con solicitud absolutoria de la Fiscalía y antes del anuncio del sentido del fallo, el juez advierte, de oficio o a petición del Ministerio Público o de la representación de las víctimas, que las pruebas practicadas e incorporadas en el juicio oral podrían razonablemente sustentar la declaratoria de responsabilidad penal por alguna de las conductas punibles contenidas en la acusación, de manera excepcional y por una sola vez lo pondrá de presente mediante decisión motivada, en la cual se limitará a identificar los medios de prueba y los aspectos que suscitan la divergencia, absteniéndose de emitir valoración conclusiva o pronunciamiento anticipado sobre la responsabilidad del acusado.

En tal evento, el juez suspenderá la audiencia y citará a una nueva, que se celebrará dentro de los diez (10) días siguientes, en la cual la Fiscalía General de la Nación manifestará, mediante pronunciamiento motivado, si mantiene la solicitud de absolución o formula pretensión de condena.

Cualquiera que sea la posición adoptada por la Fiscalía, el juez concederá a la defensa la oportunidad de presentar solicitudes probatorias, delimitadas a los aspectos identificados en la decisión de divergencia, para lo cual la audiencia podrá suspenderse hasta por diez (10) días. Practicadas las pruebas que fueren decretadas o, de no haberse solicitado o decretado, agotada esa oportunidad, las partes e intervinientes presentarán alegatos complementarios circunscritos a los mismos aspectos y el juez anunciará el sentido del fallo conforme a las reglas generales.

La sentencia condenatoria que llegare a proferirse pese a haberse mantenido la solicitud de absolución exigirá una motivación reforzada, en la que se responda de manera expresa a los alegatos absolutorios de la Fiscalía y de la defensa.

Parágrafo 3º. Garantía de imparcialidad. La decisión mediante la cual el juez pone de presente la divergencia a que se refiere el parágrafo 2º de este artículo no constituye prejuzgamiento ni configura, por sí sola, causal de impedimento o de recusación, siempre que se ajuste estrictamente a los límites allí previstos. Si la providencia excede tales límites y contiene una valoración conclusiva sobre la responsabilidad del acusado, procederán los impedimentos y las recusaciones conforme a las reglas generales que regulan la materia.

Parágrafo 4º. Recursos. La decisión mediante la cual el juez pone de presente la divergencia es de mero trámite y contra ella no procede recurso alguno. Contra la

decisión que niegue la práctica de pruebas dentro del trámite excepcional de divergencia proceden los recursos de ley"

Esta propuesta afianza la trascendencia, aunque no obligatoriedad, de la solicitud de absolución por parte de la fiscalía. Esta regla no subordina la jurisdicción a la voluntad del acusador ni convierte al juez en ejecutor de la Fiscalía; simplemente reconoce que, extinguida la pretensión punitiva, desaparece el presupuesto sobre el cual el juez puede pronunciarse condenatoriamente, del mismo modo en que ningún juez civil puede conceder lo que el demandante ha dejado de pedir.

La propuesta reconoce a la solicitud de absolución de la Fiscalía una trascendencia normativa de la que hoy carece, sin llevarla al extremo de la vinculación incondicional. Recuérdese que la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal ha oscilado entre reconocer carácter vinculante a la petición absolutoria del fiscal, asimilándola a un retiro de la acusación, y negarle todo efecto sobre la decisión, que es la posición vigente. Bajo este último entendimiento, el juez puede condenar aun cuando el titular de la acción penal haya abandonado, en la práctica, su pretensión, y puede hacerlo sin aviso previo de ninguna especie.

Ese estado de cosas produce un déficit garantista que la reforma pretende corregir. Cuando el fiscal solicita la absolución, los alegatos finales de la defensa se dirigen contra una pretensión que ya nadie sostiene; si el juez condena, lo hace con fundamento en una lectura del acervo probatorio que ninguna parte propuso en el debate y que, por lo mismo, el acusado jamás tuvo oportunidad real de controvertir. Se produce así una condena por sorpresa, incompatible con el derecho de defensa, con el principio de contradicción y con la estructura adversarial del sistema. La paradoja es evidente en tanto el procesado queda en peor situación defensiva cuando la Fiscalía pide su absolución que cuando pide su condena, pues solo en este último caso conoce y puede refutar la hipótesis condenatoria.

La reforma no resuelve la tensión optando por uno de los extremos, tampoco subordina incondicionalmente la jurisdicción a la voluntad del acusador, ni conserva la facultad de condenar en solitario y sin advertencia. En su lugar, le da un procedimiento, si se quiere un incidente, a la divergencia, al consagrar como regla general la correspondencia entre la petición absolutoria y la sentencia, y habilita, como excepción reglada, transparente y de único uso, un trámite en el cual el juez que estime posible apartarse de esa petición debe anunciarlo, oír de nuevo a las partes y garantizar a la defensa la posibilidad de probar y de alegar frente a la eventual hipótesis de condena. Lo que la ley proscribe, en suma, no es la condena sin pedido del fiscal, sino la condena sin contradicción.

La regla general del parágrafo 1º, por su parte, descansa sobre la separación de funciones que define el sistema acusatorio; nótese que la Fiscalía acusa y sostiene la pretensión punitiva y el juez decide sobre ella. Extinguida la pretensión, desaparece, por regla general, el presupuesto sobre el cual el juez puede pronunciarse condenatoriamente, del mismo modo en que el juez civil no concede lo que el demandante ha dejado de pedir. La correspondencia no convierte al juez en ejecutor de la Fiscalía sino que delimita el marco del debate dentro del cual la independencia judicial despliega todo su vigor.

Ahora bien, el proyecto no ignora que pueden presentarse peticiones absolutorias manifiestamente divorciadas de la prueba practicada, sea por error, por deficiente gestión del caso o, en hipótesis extremas, por causas ilícitas. Frente a ellas, un modelo de vinculación absoluta dejaría a la administración de justicia inerme y trasladaría íntegramente a la sociedad y a las víctimas el costo de la falla del acusador.

La respuesta de la reforma tampoco es autorizar la condena inconsulta, sino un mecanismo dialógico que transparenta la divergencia, devuelve la palabra al titular de la pretensión y, sobre todo, restablece plenamente la contradicción antes de cualquier decisión.

El parágrafo 2º, que es la principal novedad, retoma, adaptándola al sistema acusatorio, la estructura que el artículo 404 de la Ley 600 de 2000 previó para la variación de la calificación jurídica provisional; en tal normatividad, cuando el juez advertía la necesidad de condenar por un delito distinto del calificado, debía ponerlo de presente para que el fiscal se pronunciara y las partes ajustaran su actividad, y solo con esa intervención podía reconducirse válidamente el objeto del proceso. La experiencia de esa figura demuestra que la advertencia judicial, sometida a límites estrictos, es compatible con la imparcialidad y preferible, en todo caso, a la decisión sorpresiva.

Conforme al trámite propuesto, si el juez, antes de anunciar el sentido del fallo, advierte, de oficio o a petición del Ministerio Público o de la representación de las víctimas, que la prueba practicada podría razonablemente sustentar una condena por alguna de las conductas contenidas en la acusación, lo pondrá de presente mediante decisión motivada, estrictamente limitada a identificar los medios de prueba y los aspectos que suscitan la divergencia.

En audiencia posterior, la Fiscalía manifestará motivadamente si mantiene su petición absolutoria o formula pretensión de condena. En una u otra hipótesis, la defensa contará con oportunidad probatoria delimitada a los aspectos de la divergencia y con alegatos complementarios, tras lo cual el juez anunciará el sentido del fallo conforme a las reglas generales. El pronunciamiento del fiscal no ata al juez, pero tampoco le resulta indiferente; si la Fiscalía mantiene la solicitud de absolución y el juez, no obstante, condena, la sentencia exigirá motivación reforzada, con respuesta expresa a los alegatos absolutorios de ambas partes, carga argumentativa que disciplina la facultad excepcional y facilita su control en segunda instancia.

El centro de gravedad de la reforma, con claros efectos sustanciales, es la garantía de defensa. Nadie puede ser condenado sin haber conocido, con antelación suficiente, la hipótesis condenatoria y sin haber dispuesto de una oportunidad real de controvertirla con pruebas y con argumentos.

El principal reparo contra los mecanismos de advertencia judicial es el riesgo de prejuzgamiento, en tanto el juez, al poner de presente la divergencia, podría anticipar su decisión y comprometer su imparcialidad. Para conjurarlo se adoptan tres salvaguardas. La primera es el contenido estrictamente tasado de la decisión de divergencia, limitada a identificar los medios de prueba y los aspectos que la suscitan, con prohibición expresa de valoración conclusiva o pronunciamiento anticipado sobre la responsabilidad; técnicamente resalta un problema, más no adelanta una respuesta.

La segunda es el carácter excepcional y de único uso de la facultad, ejercitable una sola vez y únicamente antes del anuncio del sentido del fallo, lo que impide su empleo como herramienta de presión reiterada sobre el acusador. La tercera es el régimen del parágrafo 3º, ya que la decisión que respete esos límites no constituye prejuzgamiento, como ocurre con otras intervenciones legítimas del juez durante la actuación; la que los exceda, incorporando una valoración conclusiva de responsabilidad, abre paso a los impedimentos y recusaciones ordinarios y, en su caso, a la nulidad. La garantía de imparcialidad se hace operativa y controlable por las partes.

3.2.3. Tercera parte. Ámbito material de las penas. Su ejecución, la libertad condicional y los beneficios para condenados.

3.2.3.1. Libertad condicional

Problemáticas claras de nuestro sistema penitenciario son el hacinamiento y la falta de lugares dignos de reclusión capaces de atender la demanda de personas privadas de la libertad. En Colombia, de acuerdo con las estadísticas ofrecidas por el INPEC (2026) hay 124 establecimientos de reclusión, con una población de cerca de 103 mil personas privadas de la libertad (intramural), con una capacidad ligeramente superior a 81 mil cupos, por lo que la tasa de hacinamiento se acerca al 27%, aunque su histórico arroja momentos de hasta el 50%.

Otro aspecto llamativo es que cerca del 18% son personas procesadas, sin sentencia en firme, circunstancia que termina por afectar el erario desde dos ópticas, por un lado, por el sostenimiento de estas personas a cargo de Estado y, por otro, por las demandas que se presentan por privación injusta de la libertad ante el advenimiento de sentencias absolutorias.

No cabe duda que cuando una persona es condenada y privada de su libertad, uno de los deberes que asume el Estado es el de velar por su reinserción social (art. 4 Código Penal). Desafortunadamente los estudios sobre la ejecución de la pena y la preocupación estatal para que se cumplan sus fines han sido relegados a un segundo plano.

No es extraño ver en los penales a médicos descontando pena como panaderos o a abogados haciendo lo propio tejiendo manillas. Un enfoque de reinserción debería llevar a que el profesional de la medicina colaborara en la enfermería del penal y el letrado ayudara en la oficina jurídica, pero resulta que da más redención de pena la panadería o las pulseras que las actividades profesionales. Absurdo.

Teóricamente deberían ofrecerse posibilidades de capacitación de orden técnico y académico, no obstante el acceso a tales programas es una odisea para los internos. En primer término, porque no existe una oferta nutrida de alternativas académicas o laborales, con lo que una persona privada de la libertad no puede escoger entre trabajar o estudiar, sino que, consecuencia del hacinamiento, debe esperar los cupos disponibles y de cualquier manera acceder al valioso ejercicio de la redención de pena.

A ello debe sumarse que la desigualdad social del país se refleja en las cárceles, es perfectamente dable distinguir personas privadas de la libertad de primera, segunda y quinta categoría. Mientras que en un patio los internos pueden tener acceso a cama doble, televisor, internet y nevera, en otros ni siquiera logran un mínimo espacio suficiente para dormir acostados. Existen en algunas cárceles exclusivos pabellones a los que sólo pueden acceder reclusos con determinados perfiles, alcanzando unas comodidades inimaginables hasta en las cárceles más cómodas del mundo.

Naturalmente no se reprueba que a un interno se le trate bien, por el contrario, esa debería ser la condición de todos los privados de la libertad. Lo que se censura es que haya tratos discriminatorios dentro del penal, que no cuentan con justificación ni constitucional ni legal. De ahí que, si se quiere afrontar el tema del hacinamiento, estos opulentos espacios bien podrían repartirse de manera más equitativa, y para la

adopción de tal medida no se requiere reforma legislativa alguna sino acatar elementales principios como el de igualdad, por parte de quien dirija el INPEC o el Ministerio de Justicia.

Pero aquí quiere comentarse un aspecto relacionado con el acceso a la libertad condicional, en atención a la confusión que genera su concesión. El texto original del art. 64 de la Ley 599 de 2000 preceptuó que el juez "concederá" al condenado la libertad condicional cuando haya cumplido las tres quintas partes de la condena, siempre que de su buena conducta pudiera el juez deducir, motivadamente, que no existe necesidad para continuar con la ejecución de la pena. A renglón seguido, de manera perentoria, se indicó que no podrá negarse el beneficio atendiendo circunstancias y antecedentes tenidos en cuenta para la dosificación de la pena.

Luego vino el art. 5º de la Ley 890 de 2004, que modificó esta disposición principalmente en tres aspectos; en primer lugar, introdujo que el juez "podrá conceder" la libertad condicional; en segundo lugar, añadió "previa valoración de la gravedad de la conducta punible" y, finalmente, aumentó el tiempo de cumplimiento de pena a las dos terceras partes. Posteriormente el art. 30 de la Ley 1709 de 2014 nuevamente modificó el precepto, señalando que el juez "previa valoración de la conducta punible", "concederá" la libertad condicional, con el cumplimiento de algunos "requisitos" como son las tres quintas partes de la pena, adecuado desempeño y comportamiento, y arraigo familiar, supeditando el acceso a la reparación de la víctima o al aseguramiento del pago de la indemnización[16].

La primera de las modificaciones al texto original del año 2000 fue estudiada por la Corte Constitucional en la sentencia C-194 de 2005, en donde aparentemente dejó claro que el alcance de la disposición no le permite al juez que supervisa la pena valorar nuevamente la gravedad de la conducta, pues simplemente debe tenerse en cuenta la ponderación que en tal sentido hizo el de conocimiento al dictar la sentencia condenatoria. De la misma manera, dejó claro que el juicio que adelanta el juez de ejecución de penas tiene como finalidad establecer la necesidad de continuar o no con el tratamiento penitenciario, siempre teniendo en cuenta el comportamiento carcelario.

Por su parte, la reforma de la Ley 1709 de 2014 también fue objeto de análisis constitucional, y en esta oportunidad, aparentemente, otra vez se dejó claro que el juez de ejecución de penas debe analizar un conjunto de circunstancias dentro las que se halla no sólo la conducta punible, sino también el comportamiento del condenado dentro del penal (C. Const. C-757/2014).

Sin embargo, la práctica demostró que la introducción de esa posibilidad de valoración de la conducta punible, a pesar de los alcances interpretativos de la Corte Constitucional, permite que un juez de ejecución de penas pueda dejar de lado el buen comportamiento manejado durante el tiempo de pago de la correspondiente condena, pues aun cuando su función es determinar la necesidad de continuar o no con el tratamiento penitenciario, puede simplemente echar mano del comodín "gravedad de la conducta", evitar cualquier carga argumentativa adicional y negar la concesión del subrogado.

[16] Mediante Ley 2098 de 2021, por medio de la cual se reglamentó la prisión perpetua revisable se introdujo un inciso que prohibía la aplicación de este artículo cuando se impusiere la pena de prisión perpetua revisable. Sin embargo, ante la inconstitucionalidad del acto legislativo (C-294 de 2021) ha operado el fenómeno de la inconstitucionalidad por consecuencia frente a ese inciso.

Tal interpretación conlleva a que, en delitos graves, o por lo menos aquellos que generan gran rechazo social, se le dé el mismo trato tanto a quien tiene un pésimo comportamiento en el penal y se rehúsa a la resocialización, como a aquél que ha cumplido integralmente con los parámetros de disciplina, corrección y reincorporación social dentro del lugar de reclusión.

Lo grave de esta situación es que toda persona condenada por delitos graves, sin excepción, bien puede mantener un pésimo comportamiento y desconocer los postulados mínimos de resocialización, pues no habría incentivo alguno para lograr la reinserción social ya que estarían conminados a pagar siempre la totalidad de la pena, por lo que el buen comportamiento penitenciario, como prueba del ejercicio resocializador, sería inane.

Dos alternativas pueden proponerse para remediar tal situación, de una parte, una corrección legislativa que ordene atender principalmente el buen comportamiento en el tiempo de pago de la pena a efectos de conceder los subrogados, lo que bien podría acontecer derogando las reformas de las leyes 890 y 1709 al art. 64 de la Ley 599, es decir, dejando el texto original del año 2000.

Y, de otra parte, también se requeriría una reforma que incentive aún más el buen comportamiento de los internos en las cárceles, como podría ser aumentando los días de redención por excelente conducta o por procesos que incentiven verdaderamente su resocialización, como sería premiar el acompañamiento familiar y las visitas que les hagan sus parientes.

3.2.3.2. Acuerdos de colaboración, reparación, restauración y resarcimiento de personas sancionadas o condenadas.

Como ha quedado señalado, el estatuto procesal de 2004 incorporó un novedoso sistema de justicia negociada con figuras como los preacuerdos, negociaciones y el principio de oportunidad, ofreciendo a quien aún no ha sido vencido en juicio un abanico de rebajas y alternativas a cambio de la aceptación de responsabilidad, la colaboración o la reparación. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurría con la Ley 600 de 2000, cuyo artículo 413 regulaba los beneficios por colaboración eficaz con la justicia, la Ley 906 de 2004 guardó silencio respecto de eventuales beneficios para la persona ya condenada.

Ejecutoriada la sentencia, el ordenamiento solo ofrece los subrogados penales y los beneficios administrativos de la Ley 65 de 1993, ninguno de los cuales está concebido para estimular la colaboración con la justicia ni, lo que aquí más interesa, la reparación efectiva de las víctimas.

El vacío carece de justificación político-criminal, pues si el sistema reconoce valor a la colaboración y a la reparación cuando provienen del procesado, no se advierte razón para negarles toda eficacia cuando provienen del condenado, que es precisamente el momento en que la responsabilidad está judicialmente establecida, el daño cuantificado y la víctima plenamente identificada. Para ponerlo en términos sencillos, después de la firmeza de la condena, el sentenciado carece de cualquier incentivo para reparar, y las víctimas (en especial el Estado, en los delitos que atentan contra la administración pública) rara vez recuperan los recursos afectados.

Podría sostenerse que el silencio de la Ley 906 autoriza acudir al artículo 413 de la Ley 600, por la vía que la Sala de Casación Penal abrió al ocuparse de la figura de la

indemnización integral. En la sentencia dictada bajo el radicado 35946, la Corte admitió el tránsito de institutos entre los dos estatutos en los siguientes términos:

"sin embargo, así como es viable aplicar el principio de favorabilidad para asuntos regidos por el sistema de Ley 600 con disposiciones de la Ley 906, bajo la misma lógica lo es proceder en sentido contrario, esto es, traer institutos de la Ley 600 a asuntos tramitados por la 906, como aquí ocurre, siempre y cuando no se opongan a la naturaleza del sistema acusatorio (…) Para la Corte, la aplicación de esta figura en las condiciones reseñadas, no sólo no pervierte la naturaleza del sistema acusatorio, sino que político criminalmente se ajusta a sus necesidades y a la voluntad del legislador al implementarlo".

Bajo esa lógica, nada impediría postular la vigencia del artículo 413 para asuntos tramitados por la Ley 906, en tanto se trataría de una disposición favorable, compatible con la naturaleza negocial del sistema acusatorio. Pero esta solución, además de discutible, es estructuralmente insuficiente al menos por tres razones; en primer lugar, porque depende de que la jurisprudencia mantenga y generalice un criterio construido para una figura distinta; en segundo lugar, deja la concesión del beneficio librada a interpretaciones dispares de los jueces de ejecución de penas, con la consecuente desigualdad entre condenados en idéntica situación; y, en tercer lugar, desaparecerá por sustracción de materia el día en que la Ley 600 sea derogada, como lo propone esta misma reforma.

A lo anterior se suma que, incluso durante la plena vigencia de la Ley 600, el artículo 413 fue una figura de escasa aplicación. La norma condicionaba los beneficios a la "eficaz colaboración" con la justicia, expresión etérea que jamás fue objeto de desarrollo legal; los criterios para medir la eficacia de la colaboración no se definieron, ni la proporción entre el aporte y el beneficio, ni un procedimiento reglado para su trámite, ni mecanismos de verificación y control.

La experiencia enseña, entonces, que no basta con reconocer la posibilidad del beneficio, sino que es indispensable que la ley determine con precisión sus destinatarios, sus requisitos objetivos, su medida y la autoridad y el procedimiento para concederlo. Esa es exactamente la vocación de la disposición cuya incorporación aquí se propone.

La propuesta se inscribe en el marco de la justicia restaurativa, que la propia Ley 906 de 2004 acogió en su Libro VI (artículos 518 y siguientes). Conviene subrayar que el artículo 518 define el programa de justicia restaurativa como aquel en que la víctima y el imputado, acusado o condenado participan conjuntamente en la resolución de las cuestiones derivadas del delito en busca de un resultado restaurativo.

Hágase énfasis en que la propia ley, desde 2004, concibió que la restauración pudiera operar incluso después de la condena. No obstante, los mecanismos que desarrolló (la conciliación preprocesal, la conciliación en el incidente de reparación integral y la mediación) quedaron circunscritos, en lo esencial, a las fases previas al juicio o a la definición de los perjuicios, y su utilización real ha sido marginal frente al volumen de la litigiosidad penal. Lo propio puede afirmarse frente a los límites temporales que se han establecido para los preacuerdos y el principio de oportunidad.

Los instrumentos internacionales, en particular los principios básicos de las Naciones Unidas sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal (2006), promueven su empleo en todas las etapas del proceso, incluida la ejecución de la pena; la jurisprudencia constitucional, por su parte, ha destacado que la justicia restaurativa no es una renuncia al derecho penal sino una forma distinta y muchas

veces superior de realizar sus fines, al centrar la respuesta en la reparación del daño, la participación de la víctima y la reintegración del ofensor; finalmente, la experiencia de la jurisdicción transicional ha demostrado que los esquemas restaurativos pueden producir resultados de verdad y reparación inalcanzables para el modelo puramente retributivo.

Se propone entonces incorporar una disposición que autorice la celebración de acuerdos de colaboración, reparación, restauración y resarcimiento en favor de las víctimas por parte de personas sancionadas o condenadas por conductas punibles que hayan generado afectaciones a bienes jurídicos de carácter patrimonial, público o privado, institucional o colectivo, siempre que no hayan implicado violencia directa contra la vida o la integridad física de las personas. Conforme al esquema propuesto, el condenado podrá resarcir el daño pagando la totalidad de los recursos objeto de la sanción o condena y, a cambio, obtendrá una rebaja equivalente a la cuarta parte de la pena.

La propuesta

La propuesta dentro del ámbito material de las penas, su ejecución, la libertad condicional y los beneficios para condenados es la siguiente:

"Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reorientar la ejecución de la pena hacia el fin constitucional de la resocialización. Para ello, modifica el régimen de la libertad condicional a efectos de que su concesión atienda al desempeño y comportamiento del condenado durante el tratamiento penitenciario y no a una nueva valoración de la conducta punible; fortalece los incentivos a la resocialización efectiva; y establece rebajas de pena por reparación a las víctimas y por colaboración con la justicia en favor de personas condenadas.

Artículo 2º. Libertad condicional. Modifícase el artículo 64 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 64. Libertad condicional. El juez concederá la libertad condicional a la persona condenada a pena privativa de la libertad cuando verifique los siguientes requisitos:

1. Que haya cumplido las tres quintas (3/5) partes de la pena.

2. Que su adecuado desempeño y comportamiento durante el tratamiento penitenciario en el centro de reclusión permitan deducir, motivadamente, que no existe necesidad de continuar la ejecución de la pena.

3. Que demuestre arraigo familiar y social. Corresponde al juez competente establecer, con todos los elementos de prueba allegados a la actuación, la existencia real y efectiva del arraigo.

En ningún caso podrá negarse la libertad condicional con fundamento en la gravedad o en la naturaleza de la conducta punible por la cual se impuso la condena, ni en las circunstancias y antecedentes tenidos en cuenta para la dosificación de la pena. La valoración de la conducta punible corresponde de manera exclusiva al juez de conocimiento al momento de proferir la sentencia condenatoria.

El tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como período de prueba. Cuando este sea inferior a tres (3) años, el juez podrá aumentarlo hasta en otro tanto igual, de considerarlo necesario.

Parágrafo. La concesión de la libertad condicional estará supeditada a la reparación a la víctima o al aseguramiento del pago de la indemnización mediante garantía personal, real, bancaria o acuerdo de pago, salvo que se demuestre insolvencia de la persona condenada".

Artículo 3º. Redención adicional por conducta ejemplar y por integración familiar. Adiciónase a la Ley 65 de 1993 un artículo del siguiente tenor:

"Artículo 103B. Redención adicional por conducta ejemplar y por integración familiar. La persona privada de la libertad cuya conducta sea calificada como ejemplar por el consejo de disciplina, o quien haga sus veces, tendrá derecho, además de las redenciones ordinarias, a una redención adicional de cinco (5) días por cada trimestre en que mantenga dicha calificación.

Igualmente, redimirá cinco (5) días adicionales por cada trimestre quien participe de manera efectiva y certificada en los programas de integración y acompañamiento familiar que organice el establecimiento, orientados a preservar y fortalecer los vínculos de la persona privada de la libertad con su núcleo familiar como componente del proceso de resocialización.

Las redenciones previstas en este artículo serán reconocidas por el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad con fundamento en las certificaciones que expida el establecimiento de reclusión".

Artículo 4º. Afinidad de las actividades de redención con la profesión, arte u oficio. Adiciónase a la Ley 65 de 1993 un artículo del siguiente tenor:

"Artículo 103C. Afinidad de las actividades de redención. En cuanto lo permitan las condiciones del establecimiento, las actividades de trabajo, enseñanza y estudio válidas para la redención de pena serán asignadas atendiendo a la profesión, arte u oficio de la persona privada de la libertad, de manera que su ejercicio contribuya simultáneamente a la resocialización y al funcionamiento de los servicios del establecimiento, tales como los de salud, jurídicos, educativos y administrativos.

Las actividades afines a la profesión, arte u oficio redimirán pena en proporción no inferior a la de cualquier otra actividad ofrecida por el establecimiento. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) organizará y ampliará progresivamente la oferta de plazas de trabajo, enseñanza y estudio, de modo que ninguna persona privada de la libertad quede excluida de la posibilidad de redimir por falta de cupos".

Artículo 5º. Acuerdos de colaboración, reparación, restauración y resarcimiento de personas sancionadas o condenadas. Las personas sancionadas o condenadas por conductas punibles que hayan generado afectaciones a bienes jurídicos de carácter patrimonial, público o privado, institucional, personal o colectivo, y que no hayan implicado violencia directa contra la vida o la integridad física de las personas, podrán celebrar acuerdos de reparación, restauración y resarcimiento en favor de las víctimas.

El acuerdo exigirá el pago de la totalidad de los recursos objeto de la condena, debidamente indexados, y dará lugar a una rebaja equivalente a la cuarta parte de la pena impuesta.

La aprobación del acuerdo corresponderá al juez de ejecución de penas mediante decisión motivada, previa verificación del pago total objeto del acuerdo y contra tal determinación proceden los recursos de ley.

Parágrafo. El beneficio previsto en este artículo solo podrá concederse por una vez y no será acumulable con rebajas fundadas en el mismo acto de reparación. Su concesión no extingue las demás obligaciones derivadas de la sentencia ni las acciones de extinción de dominio a que hubiere lugar.

Artículo 6º. Rebaja de pena por colaboración eficaz de personas condenadas. La persona condenada podrá obtener una rebaja de hasta la sexta (1/6) parte de la pena impuesta cuando preste una colaboración con la administración de justicia que conduzca, de manera verificable, a alguno de los siguientes resultados:

1. El esclarecimiento de conductas punibles distintas de aquellas por las cuales fue condenada y la identificación de sus autores o partícipes.

2. La desarticulación total o parcial de organizaciones criminales.

3. La recuperación de activos producto de la actividad delictiva o la incautación de bienes o instrumentos destinados a ella.

4. La evitación de conductas punibles que se encontraban en preparación o en ejecución.

El acuerdo de colaboración se celebrará con la Fiscalía General de la Nación, a la que corresponderá certificar la obtención efectiva del resultado. Su aprobación y el reconocimiento de la rebaja corresponderán a la autoridad judicial señalada en el artículo anterior. La rebaja será proporcional a la utilidad, la oportunidad y la trascendencia de la colaboración, criterios cuya ponderación deberá quedar expresamente consignada en la decisión.

El suministro de información falsa impedirá la concesión del beneficio o dará lugar a su revocatoria, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar.

Parágrafo. Las rebajas previstas en este artículo y en el artículo 5º de la presente ley serán acumulables entre sí, sin que en conjunto puedan exceder de la tercera (1/3) parte de la pena impuesta.

Artículo 7º. Aplicación inmediata y favorable. La presente ley se aplicará a las personas que se encuentren condenadas o privadas de la libertad al momento de su entrada en vigencia, en cuanto les resulte favorable, de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política.

Artículo 8º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en particular las expresiones del artículo 64 de la Ley 599 de 2000 introducidas por el artículo 5º de la Ley 890 de 2004 y por el artículo 30 de la Ley 1709 de 2014 que resulten incompatibles con el texto adoptado en el artículo 2º.”

Referencias

Corporación Excelencia en la Justicia (2025). El 93% de las denuncias penales en Colombia no avanzan más allá de la indagación, revela informe de la CEJ sobre el SPOA.https://cej.org.co/destacados-home-page/el-93-de-las-denuncias-penales-en-colombia-no-avanzan-mas-alla-de-la-indagacion-revela-informe-de-la-cej-sobre-el-spoa/

Corte Constitucional, C-966 del 21 de octubre de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional, Sentencia C-479 del 26 de octubre de 1995, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia C-674 del 14 de noviembre de 2017. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, M. P. Alfredo Gómez Quintero, Rad. 15843 del 13 de julio de 2006.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, M. P. José Joaquín Urbano Martínez, SP611, Rad. 61997 del 17 de junio de 2026.
Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Rad. 28124 del 22 de mayo de 2008, M. P. Javier Zapata Ortíz.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Rad. 37462 del 12 de octubre de 2011, M. P. María del Rosario González Muñoz.

Guzmán D, Carlos Andrés; *¿Tiene cabida el Ministerio Público en el proceso penal?;* Ministerio Público y Sistema Acusatorio en Colombia; Instituto de Estudios del Ministerio Público; 2023, pp. 13 y ss., disponible en: https://iemp.gov.co/wp-content/uploads/2024/11/Sistema-acusatorio-web.pdf

INPEC 2026: http://181.225.69.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Intramural/Dash boards/Intramural_Nacional

Naciones Unidas (2006). Manual sobre programas de justicia restaurativa https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf

PROBLEMA
SOLUCIÓN
IMPLEMENTACIÓN
Enfoque conceptual
Problemáticas
Asimimetrías territoriales
Cifras confusas que generan desconfianza
IA
Interoperatividad
Para optimizar la revisión y evaluación
Priorización de propuestas
Medidas para la ciudadanía
Medidas para la gestión
Atender las necesidades de la población en los territorios
Sistemas focales de Justicia
Garantizar el acceso desde la RURALIDAD sin necesidad de desplazamiento
Sistemas locales de justicia
Podemos hacer mejorías sin necesidad de una reforma legal
Justicia comunitaria
Subcomisión
Reformas Institucionales y Acceso a la Justicia
Descongestión Judicial
DIBUJO EN VIVO POR @AMANDAKOZIOL

4. SUBCOMISIÓN DE REFORMAS INSTITUCIONALES Y ACCESO A LA JUSTICIA

La Subcomisión contó con las contribuciones y experiencia de los siguientes expertos:

a) Arleys Cuesta Simanca- Magistrado Auxiliar Corte Suprema de Justicia
b) Edgar Ardila Maya- Director Escuela de Justicia Comunitaria UNAL
c) Rubén Darío Ocaña- Estudiante Escuela de Justicia Comunitaria UNAL
d) Paola Molano- Coordinadora Estado de derecho, justicia y democracia Dejusticia
e) Diana Guzmán-Directora Dejusticia
f) Germán Vargas-Abogado Fundación Probono
g) Mónica Cruz Omaña- Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales Defensoría del Pueblo
h) Miguel Vivas- Asonal Judicial

El presente reporte se estructura en tres ejes temáticos complementarios: el primero, centrado en el acceso a la justicia y la descongestión judicial desde la perspectiva de la ciudadanía; el segundo, orientado a la modernización tecnológica, la gestión de la información y la racionalización del litigio; y el tercero, dedicado al diseño institucional y a la gobernanza de la Rama Judicial. Cada eje presenta un diagnóstico basado en evidencia empírica, líneas estratégicas y propuestas concretas de intervención, junto con su respectiva tipología de ajuste normativo o institucional. Al final del documento se presentan las conclusiones generales que integran los hallazgos y las principales recomendaciones de los tres ejes.

4.1. Eje I: Medidas para la Ciudadanía y los Usuarios del Sistema de Justicia

Este texto concentra su análisis en las medidas cuyo destinatario final y cuyo efecto directo recaen sobre la ciudadanía y los usuarios del sistema de justicia; es decir, en aquellas intervenciones que modifican la manera en que las personas identifican sus necesidades jurídicas, acceden a una ruta de resolución, transitan por ella y obtienen —o dejan de obtener—una respuesta útil, oportuna y ejecutable.

Con este propósito, la primera parte se organiza en cuatro partes. En primer lugar, se define el problema público que da origen a este eje temático y se ofrece un diagnóstico sustentado en evidencia empírica, principalmente la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) y fuentes secundarias especializadas. En segundo lugar, se presentan las líneas estratégicas y las propuestas concretas orientadas a atacar dicho problema, priorizadas según su capacidad de incidir en la experiencia ciudadana. Finalmente, se aborda la implementación de dichas propuestas, identificando su tipología de ajuste —institucional, administrativo, presupuestal, de política pública, reglamentario o legal— y sometiendo la matriz de ajustes existente a una revisión técnica adicional, de la cual se derivan varias correcciones y precisiones normativas que se documentan de forma expresa.

4.1.1. Problema Público que se Busca Atender

El problema público que enfrenta este eje temático radica en la incapacidad estructural del sistema de justicia colombiano para garantizar un acceso integral y eficaz a la justicia, situación que —vista desde la experiencia de la ciudadanía— se explica por la desconfianza generalizada hacia las instituciones de administración de justicia. Esta desconfianza se alimenta, a su vez, de la persistencia de barreras geográficas, económicas, temporales y socioculturales que impiden retrasan o distorsionan la respuesta institucional frente a los conflictos cotidianos de las personas.

Acceso a la Justicia y sus componentes

El acceso a la justicia debe entenderse como el derecho de toda persona o grupo de personas a contar con mecanismos adecuados y sencillos, provistos por el sistema de justicia, para la resolución de sus necesidades de justicia, de tal manera que sobre estas se adopten decisiones mínimamente satisfactorias y oportunas, y se garantice su cumplimiento efectivo. Evaluar el estado del acceso a la justicia como categoría de análisis exige distinguir cinco componentes, cuya lectura conjunta —y no aislada— permite comprender por qué la ciudadanía no logra convertir sus conflictos en respuestas efectivas:

Necesidades de Justicia: el problema justiciable vivido por una persona, hogar o comunidad: una tensión, daño, incumplimiento, amenaza o conflicto que exige una respuesta institucional o comunitaria, pero que la persona afectada puede no haber identificado todavía como un asunto jurídico. Los derechos solo se hacen efectivos cuando la ciudadanía logra nombrar su problema, traducirlo en un reclamo y encontrar una ruta útil de resolución.

Garantía Material de Justicia: no equivale a la existencia formal de un juzgado, una comisaría o una ruta de atención. Significa que existen condiciones reales –institucionales, procedimentales y territoriales- que permiten a la ciudadanía acceder al sistema, comprenderlo, transitar por él sin abandonarlo y obtener una respuesta útil, comprensible y ejecutable.

Barreras de Acceso: los obstáculos que impiden, retrasan o distorsionan la conversión de una necesidad de justicia en una demanda atendida y en una respuesta efectiva. Constituyen un fenómeno estructural con dimensiones económicas, geográficas, institucionales, socioculturales, digitales, comunicativas y de legitimidad.

Demanda de Justicia: el conjunto de necesidades de justicia que efectivamente se tramitan ante las formas de administración de justicia ofrecidas institucionalmente. Se distinguen tres estadios: demanda potencial (el universo total de conflictos existentes), demanda presentada (la que efectivamente llega a una autoridad de administración de justicia) y demanda disuadida (la inacción del ciudadano frente a las rutas de acceso disponibles).

Gestión de la Demanda: el grado de competencia y recurrencia con el que la ciudadanía interactúa con las rutas de justicia disponibles; es decir, si la persona cuenta con las herramientas cognitivas y técnicas necesarias para elegir y transitar entre los distintos medios de resolución —proceso judicial, conciliación, arbitraje— sin perderse ni abandonar el proceso.

Diagnóstico de Problemas según Acceso a la Justicia y sus Componentes

Una dificultad transversal a todo el diagnóstico —y que conviene advertir desde ahora—es la ausencia de sistemas de información unificada sobre el acceso a la justicia en el territorio, lo cual obliga a construir el diagnóstico a partir de encuestas de necesidades jurídicas que, aunque son la única herramienta disponible para medir estas falencias, presentan limitaciones relevantes: se orientan casi exclusivamente hacia conflictos que ya se conciben como tramitables por la vía judicial, lo que invisibiliza a quienes enfrentan una barrera cognitiva previa y ni siquiera identifican su problema como un asunto jurídico.

Necesidades de Justicia

Cuando una persona no está amparada por un derecho subjetivo reconocible, o desconoce dicho amparo, el acceso a la justicia queda comprometido desde su origen, pues el derecho deja de cumplir su función de tratamiento de conflictos. Según la ECSC, entre el 44% y el 48% de las personas de 18 años o más que reportaron vivir un problema, desacuerdo, conflicto o disputa no hizo nada al respecto, mientras que solo entre el 35% y el 37% acudió a una instancia de administración de justicia; en conjunto, más del 60% de la población no accede a dicha administración. De quienes no hicieron nada, una parte no traduce su problema a una vía jurídica disponible —el desconocimiento de rutas llega al 18,5% en centros poblados y zonas rurales dispersas, y el 10,6% no sabe cómo probar su necesidad jurídica— y otra parte actúa por desconfianza institucional (19% a nivel nacional) o por la lentitud, el costo o la dificultad de acceder a alguna instancia (20%).

Las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad —personas en condición de pobreza, mujeres víctimas de violencia, comunidades étnicas, personas con discapacidad y víctimas del conflicto armado— concentran las necesidades de justicia menos atendidas; según La Rota et al. (2014), los sectores con menor acceso son las personas en situación de pobreza, las personas con discapacidad, la población LGBTI, la población afrodescendiente, las víctimas del conflicto y las mujeres. Por ello es indispensable un análisis contextual y territorial que examine cómo se relacionan, en cada zona específica, la oferta y la demanda de justicia, en lugar de partir de preguntas que ya presuponen una necesidad jurídica plenamente identificada por quien la vive.

Garantía Materia de Justicia

De la totalidad de personas que optaron por acudir a alguna institución, según la ECSC solo el 20% logró obtener una decisión; el 61% restante no ha resuelto su caso o la instancia a la que acudió no adelantó ninguna actuación, y de este 61%, el 37% atribuye la falta de resolución a una mala prestación del servicio. En materia penal, este componente también puede observarse comparando el número de noticias criminales con el de sentencias efectivas, así como a través de los índices de congestión judicial: cuando los operadores dan instrucciones confusas, el ciudadano desiste del proceso sin llegar a una solución.

Barreras de Acceso

Barrera temporal: en los últimos doce años el índice de congestión judicial ha oscilado entre el 50% y el 55%, es decir, más de la mitad de los procesos permanecen sin solución dentro del respectivo año. El 20% de quienes no acceden a la

administración de justicia alegan las demoras del proceso como motivo. Según la Radiografía de la Justicia en Colombia a partir de las cifras (CEJ, 2022), que cita al Banco Mundial, un proceso judicial civil puede tardar 1.288 días.

Barrera económico-geográfica: el costo del litigio se combina con la distancia física a los despachos judiciales, concentrados en las cabeceras municipales, lo que afecta con especial severidad a las zonas rurales. Según la misma Radiografía (CEJ, 2022), un proceso judicial civil puede llegar a costar hasta el 46% del valor de las pretensiones en disputa.

Barrera cognitivo-cultural: el desconocimiento de las rutas de acceso y la desconfianza institucional explican cerca del 60% de los casos de no acceso. Según la ECSC, entre el83% y el 90% de las personas no cuenta con asesoría legal o asistencia jurídica al momento de enfrentar su conflicto.

Demanda de Justicia

La mayor parte de la demanda potencial de justicia se convierte en demanda disuadida por efecto de las barreras descritas, y casi nunca llega a constituirse en demanda efectivamente presentada. Colombia enfrenta además una paradoja: cuenta con la mayor densidad de abogados por habitante del mundo —801 por cada 100.000 habitantes— y, sin embargo, esta alta litigiosidad coexiste con un sistema ordinario que no logra absorberla; la congestión resultante retroalimenta la desconfianza y, con ella, aumenta nuevamente la demanda disuadida.

Gestión de la Demanda

La ciudadanía carece, en términos generales, de las herramientas cognitivas necesarias para decidir entre un proceso judicial, un trámite administrativo, la conciliación o el arbitraje. Esta falta de orientación conduce frecuentemente al abandono del proceso: la confusión deriva en cansancio, y el cansancio, en desistimiento.

Como Atacar el Problema

Frente al diagnóstico expuesto, este documento concentra su atención en las tres líneas estratégicas del eje temático que tienen mayor incidencia directa sobre la experiencia de la ciudadanía y los usuarios, dejando en un plano secundario —por su carácter predominantemente interno a la Rama Judicial— aquellas medidas de reorganización institucional que no modifican de forma inmediata el punto de contacto entre el ciudadano y el sistema de justicia.

4.1.2. Líneas Estratégicas

Línea 1. Mediación Comunitaria e Institucionalización de los Sistemas Locales de Justicia

Los Sistemas Locales de Justicia constituyen la propuesta más robusta y mejor fundamentada para brindar acceso a la justicia. No se trata de un programa adicional, sino de la arquitectura que da coherencia territorial a las demás líneas de este eje temático. Es la línea de acción principal, en la medida en que ataca de manera integral los cinco componentes del acceso a la justicia: al acercar los operadores comunitarios del SLJ a las personas, permite que estas identifiquen sus propias necesidades de justicia; brinda una atención cercana que llega a término y recibe seguimiento posterior, superando así las barreras de acceso y fortaleciendo la garantía material de justicia; y, al contar con operadores que resuelven directamente

en equidad o que orientan hacia la vía en derecho, impacta positivamente tanto la atención de la demanda de justicia como su gestión, sin que la persona se pierda o se confunda entre las distintas instancias disponibles.

Línea 2. Fortalecimiento Genuino de los MASC

La estrategia de descongestión judicial debe partir de la ampliación progresiva de las materias sujetas a conciliación obligatoria, o donde los conciliadores tienen competencia para actuar, priorizando los conflictos de familia, los civiles, los laborales y los de responsabilidad civil de menor cuantía. Para sostener esta carga adicional es indispensable crear y fortalecer centros de conciliación, amigable composición y arbitraje gratuitos, articulados con los Sistemas Locales de Justicia en todos los municipios. Esta línea incide principalmente sobre la demanda de justicia y su gestión, al brindar garantía material y reducir las barreras de acceso mediante instancias que operan en colaboración con la administración de justicia comunitaria.

Línea 3. Pedagogía Jurídica, Cultura de Paz y Cultura de No Litigio

La descongestión no puede lograrse únicamente desde el lado de la oferta —más jueces, más tecnología—; es indispensable actuar también sobre la necesidad de reducir la litigiosidad innecesaria y de proteger los derechos ciudadanos sin sobrecargar el aparato judicial. Esta línea impacta directamente la demanda de justicia: al hacer que las personas sean conscientes de sus necesidades y de las rutas disponibles para resolverlas —acuerdo directo, conciliación en equidad ante instancias comunitarias, o conciliación en derecho ante el SLJ—, contribuye a reducir dicha demanda o a tramitarla de manera más rápida y efectiva.

4.1.3. Propuestas por Línea Estratégica

Línea 1. Mediación Comunitaria e Institucionalización de los Sistemas Locales de Justicia

En esta línea se propone buscar que la justicia deje de concentrarse en una oferta institucional aislada en las cabeceras municipales y se convierta en una arquitectura territorial articulada, en la que la capacidad de respuesta estatal, privada y comunitaria opere de manera coordinada frente a las necesidades de justicia del territorio, a través de rutas de atención, terminales territoriales de justicia y comités locales de justicia (CLJ). Para esto la propuesta concreta consiste en:

a) Implementar los SLJ como estrategia de articulación territorial de la oferta institucional y no institucional, mediante rutas de atención, terminales territoriales de justicia y comités locales de justicia.
b) Desarrollar nodos judiciales por grupos de municipios con buena accesibilidad entre sí, concebidos no como una solución aislada sino como una instancia de mayor escala territorial dentro de los propios SLJ, capaz de coordinar los sistemas municipales y desplegar conjuntamente terminales rurales de justicia en los centros poblados límite entre municipios.
c) Articular localmente a las autoridades comunitarias e institucionalizar la mediación comunitaria como primer eslabón preventivo de atención, apoyada en las juntas de acción comunal (JAC) y en el acompañamiento técnico del Ministerio de Justicia.
d) Generalizar y reglamentar los programas de justicia en equidad: aunque ya se encuentran generalizados según la Ley 2220 de 2022, requieren reglamentación para entrar efectivamente en funcionamiento.

e) Establecer mecanismos de coordinación sistemática entre los distintos actores y capacidades de respuesta —estatal, privada y comunitaria— frente a las necesidades de justicia del territorio.

Línea 2. Fortalecimiento Genuino de los MASC

La propuesta aquí radica en buscar que la conciliación extrajudicial obligatoria deje de operar como un mero trámite formal y se consolide como un verdadero requisito de procedibilidad y una verdadera instancia de administración de justicia, capaz de resolver materialmente los conflictos y de ser accesible para toda la población, sin distinción de capacidad económica. Para esto la propuesta concreta consiste en:

Ampliar las materias sujetas a conciliación extrajudicial obligatoria —como requisito de procedibilidad real y no meramente formal— en derecho de familia, laboral, civil y de responsabilidad civil de menor cuantía, comprendiendo de manera integral tanto la conciliación en derecho como la conciliación en equidad.

Imponer cargas públicas a los centros de conciliación privados y a las Cámaras de Comercio, consistentes en una cuota mensual de casos gratuitos para la población de estratos 1 y 2, remitidos por la Defensoría del Pueblo.

Línea 3. Pedagogía Jurídica, Cultura de Paz y Cultura de No Litigio

La propuesta aquí es buscar cerrar la brecha cognitivo-cultural que aleja a la ciudadanía de las rutas no judiciales de resolución de conflictos, transformando la cultura litigiosa del país. Para lograr esto la propuesta concreta consiste en diseñar e implementar programas sostenidos de Alfabetización Jurídica que enseñen a la ciudadanía las rutas de acceso a la justicia disponibles y, sobre todo, la validez y la equivalencia legal del laudo arbitral y del acta de conciliación frente a una sentencia judicial.

Implementación de las Propuestas

Tabla 1 — Línea Estratégica 1: Mediación Comunitaria e Institucionalización de los SLJ

Propuesta	Ajuste Institucional	Ajuste Administrativo	Ajuste Presupuestal	Política Pública	Ajuste Reglamentario	Ajuste Legal
1. Implementar SLJ como estrategia de articulación territorial (Prioridad: Alta)	Coordinación formal entre el MinJusticia (Dirección de Métodos Alternativos), alcaldías, personerías y la Rama Judicial para integrar los Comités Locales de Justicia (CLJ).	Manuales de funciones unificados y protocolos interinstitucionales para las terminales de justicia (Casas de Justicia y Centros de Convivencia).	Cofinanciación entre el Presupuesto General de la Nación (PGN) y los presupuestos territoriales, apalancando el Sistema General de Regalías (SGR).	Integración del modelo SLJ en el Plan Decenal de Justicia y en los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), priorizando zonas de mayor conflictividad.	Modificación del Decreto 1069 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia) para reglamentar la obligatoriedad y periodicidad de sesión de los CLJ.	Adición a la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia) para dar base legal permanente a los SLJ.
2. Desarrollar nodos judiciales por grupos de municipios (Prioridad: Media) Carácter predominantemente institucional interno; su efecto sobre la ciudadanía es indirecto, vía justicia itinerante.	Reorganización de la división territorial judicial a cargo del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), con oficinas comunes de apoyo judicial corporativo entre los municipios del nodo.	Ajuste del Manual de Funciones de la Rama Judicial para incorporar la itinerancia judicial y parametrizar Sistemas de reparto unificado.	Reasignación de partidas de la Rama Judicial para dotar de infraestructura digital a los nodos, sin incrementar el gasto global.	Incorporación de la estrategia de "justicia itinerante y nodos digitales" en el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial.	Acuerdos del CSJ que regulen la distribución interna de la demanda y las audiencias presenciales y virtuales.	Ajuste puntual de las reglas de competencia territorial del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), para flexibilizar la competencia de los jueces del nodo.

Propuesta	Ajuste Institucional	Ajuste Administrativo	Ajuste Presupuestal	Política Pública	Ajuste Reglamentario	Ajuste Legal
3. Institucionalizar la mediación comunitaria y articular localmente a las autoridades locales (Prioridad: Media)	Redes locales de comisiones de convivencia y conciliación de las JAC, articuladas técnicamente con las personerías y las Casas de Justicia.	Protocolos de derivación y remisión ágil de los casos no resueltos en la instancia comunal hacia la justicia ordinaria o formal.	Financiación de capacitación Técnica para dignatarios de las JAC mediante convenios con consultorios jurídicos universitarios (Ley 2166 de 2021, art. 39). Corregido: el art. 24 regula pasantías escolares, no la capacitación de dignatarios (obs. 2).	Estrategia Nacional de Mediación y Justicia Comunitaria Preventiva, liderada conjuntamente por el MinJusticia y el MinInterior.	Ajuste del Decreto 1501 de 2023 (reglamentario de la Ley 2166 de 2021), que ya regula el trámite ante las Comisiones de Convivencia y Conciliación, para reforzar las garantías de debido proceso. Corregido: se sustituye la referencia al Decreto 1066 de 2015, anterior a la Ley 2166 de 2021 (obs. 3).	Modificación puntual de la Ley 2166 de 2021 para precisar el alcance, los límites y las materias conciliables ante las comisiones comunales.
4. Generalizar, reglamentar y coordinar la justicia en equidad (Prioridad: Media/Alta)	Integración de representantes de los puntos de conciliación en equidad en el Consejo Nacional de Conciliación (Ley 2220 de 2022, arts. 133 a 136). Corregido: el art. 132 modifica el trámite de Apelación de Sentencias del CPACA y no Guarda relación con esta integración (obs. 4).	Interoperabilidad de los registros de actas (sistema SICAAC) y agilización del aval judicial de los conciliadores en equidad.	Partidas de los entes territoriales para el equipamiento físico y digital de las sedes de conciliación en equidad.	Plan Estratégico Cuatrienal del Consejo Nacional de Conciliación, priorizando los municipios PDET (Decreto Ley 893 de 2017).	Decretos reglamentarios que establezcan incentivos de bienestar no pecuniarios para los conciliadores en equidad ad honórem.	Modificación de la Ley 2220 de 2022 para obligar a los alcaldes a garantizar espacios de funcionamiento de la justicia en equidad.

Tabla 2 — Línea Estratégica 2: Fortalecimiento Genuino de los MASC

Propuesta	Ajuste Institucional	Ajuste Administrativo	Ajuste Presupuestal	Política Pública	Ajuste Reglamentario	Ajuste Legal
5. Ampliar las materias de conciliación extrajudicial obligatoria (Prioridad: Alta)	Ampliación de la planta de defensores de familia (ICBF), procuradores delegados y defensores públicos, para sostener la oferta institucional gratuita.	Reestructuración de los flujos de reparto y del trámite de solicitudes en los consultorios jurídicos y los centros públicos de conciliación.	Incremento del presupuesto del sector justicia para sostener la gratuidad del servicio ante el previsible aumento de la demanda.	Política transversal de descongestión basada en la autocomposición, coordinada entre la Rama Judicial y el Ejecutivo.	Ajuste de los decretos del MinJusticia sobre límites tarifarios en los centros privados, para prevenir nuevas barreras de acceso a la clase media.	Modificación de la Ley 2220 de 2022, limitada a las materias civil, de familia y de responsabilidad civil de menor cuantía. Advertencia confirmada y reforzada: en materia laboral la conciliación obligatoria como requisito de procedibilidad es inexequible (art. 53 C.P.; C-893/2001 y C-204/2003). Solo procede el fomento de la conciliación voluntaria (obs. 5).
6. Imponer cargas Públicas a centros privados y Cámaras de Comercio (Prioridad: Media)	Creación de la Oficina de Asignación y Control de Cargas Públicas en el MinJusticia, en coordinación con la Defensoría del Pueblo.	Sistema de reparto automático y aleatorio de los casos de personas de estratos 1 y 2, remitidos por la Defensoría del Pueblo.	Ajuste fiscalmente neutral para el erario directo; puede requerir incentivos tributarios indirectos (deducciones pro bono) en una futura reforma tributaria.	Incorporación del concepto de "Responsabilidad Social Legal de los MASC" dentro del CONPES de Acceso a la Justicia.	Resoluciones del MinJusticia que fijen el porcentaje mensual obligatorio de casos gratuitos, según los ingresos del centro de conciliación.	Reforma de los artículos 8 y 17 de la Ley 2220 de 2022, para establecer legalmente la obligación de cuota gratuita y las sanciones por su incumplimiento.

Tabla 3 — Línea Estratégica 3: Pedagogía Jurídica, Cultura de Paz y Cultura de No Litigio

Propuesta	Ajuste Institucional	Ajuste Administrativo	Ajuste Presupuestal	Política Pública	Ajuste Reglamentario	Ajuste Legal
7.Diseñar programas de "Alfabetización Jurídica" (Prioridad: Media)	Coordinación Entre el MinJusticia, la Red de Lenguaje Claro, el MinEducación y las facultades de derecho, para el diseño curricular.	Módulos de aprendizaje virtual interactivo sobre la equivalencia legal de las actas de conciliación y los laudos frente a una sentencia judicial.	Recursos Específicos de pedagogía ciudadana dentro del PGN, para financiar campañas masivas de radio y medios digitales.	Estrategia Nacional de Pedagogía para la Convivencia y el Acceso a la Justicia, en el marco de la política de Estado Abierto	Circulares conjuntas de los ministerios competentes que promuevan la formación escolar y comunitaria en MASC.	Incorporación de la obligación de educar en rutas de justicia dentro de la Ley de Lenguaje Claro(en trámite) y la Ley General de Educación.
8. Garantizar la adecuación sociocultural de la comunicación institucional (Prioridad: Media)	Incorporación de traductores, mediadores interculturales y asesores de género en los centros de servicio y comités locales de justicia.	Rediseño de formatos, actas y notificaciones Judiciales y administrativas, adoptando las guías de lectura fácil del DNP y el MIPG.	Partidas de la Rama Judicial y del MinJusticia para la traducción de rutas de atención y la capacitación en enfoque diferencial.	Transversalización de las directrices de lenguaje claro y enfoque diferencial en las políticas de seguridad ciudadana y de justicia.	Reglamentos y protocolos del MinJusticia que exijan el uso de lenguaje claro y prohíban formalismos que generen exclusión.	Sanción de la Ley de Lenguaje Claro en trámite en el Congreso, estableciendo sanciones para las entidades que perpetúen barreras lingüísticas

4.2. Eje II: La congestión, mora judicial y la fragmentación tecnológica que actualmente afecta al sector justicia

El Eje II se fundamenta en una política pública de gestión orientada a superar la congestión, la mora judicial y la fragmentación tecnológica que actualmente afecta al sector justicia. Se parte de un diagnóstico que evidencia cómo las entidades operan de manera desarticulada, generando reprocesos y limitando el seguimiento eficiente de los casos. A esto se suma una profunda brecha territorial que impide el acceso a la justicia en zonas periféricas con baja conectividad, y una sobrecarga operativa que implica falta de operación directa a los funcionarios de su labor jurisdiccional. Asimismo, se destaca la urgencia de dotar al Servicio Nacional de Defensoría Pública de un sistema integral de información que permita administrar el ciclo completo de los casos y optimizar sus cargas.

Este eje se articula al marco normativo y de política pública vigente en materia de justicia y transformación digital del sector. En el plano constitucional, se fundamenta en los artículos 228 y 229 de la Constitución Política sobre el acceso efectivo a la administración de justicia, y en la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, modificada recientemente por la Ley 2430 de 2024, que introdujo la obligación de que el Consejo Superior de la Judicatura adopte anualmente un plan de descongestión, así como un Plan Estratégico de Superación de Barreras orientado a garantizar el acceso a la justicia de poblaciones rurales y vulnerables. En materia de transformación digital, el eje recoge los lineamientos del Documento CONPES 3975 de 2019, Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial, y del Documento CONPES 4024 de 2021, que aprobó el concepto favorable para financiar, mediante crédito con la banca multilateral, el Programa para la Transformación Digital de la Justicia en Colombia, estructurado en los ejes de fortalecimiento institucional del sistema judicial, fortalecimiento de los servicios digitales y de tecnología, y fortalecimiento del entorno y la cultura digital, en línea con la Ley 2213 de 2022, que adoptó como legislación permanente el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales inicialmente previsto en el Decreto Legislativo 806 de 2020. Adicionalmente, se articula con el mandato de fortalecimiento del Servicio Nacional de Defensoría Pública contenido en la Ley 941 de 2005 y con los objetivos estratégicos del Plan Sectorial de la Rama Judicial 2023-2026 y del Plan Decenal del Sistema de Justicia. En materia de gobernanza algorítmica, el eje también busca articularse con la Directiva Conjunta No. 007 de 2025 de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, que estableció los estándares mínimos de transparencia algorítmica para los sistemas de inteligencia artificial y de toma de decisiones automatizadas utilizados por el Estado, en cumplimiento de la Sentencia T-067 de 2025 de la Corte Constitucional. Sobre esta base normativa, el presente documento formula lineamientos de política pública orientados a cerrar las brechas de implementación identificadas en el diagnóstico y a proveer

un insumo técnico para la discusión de una reforma integral a la justicia en Colombia.

Para hacer frente a estas problemáticas, se plantea como primera medida una política de modernización tecnológica con enfoque territorial. Esta requiere garantizar presupuesto e infraestructura estatal para establecer sedes de consulta en zonas sin conectividad, crear ventanillas digitales de justicia y consolidar el expediente electrónico a nivel nacional. Esta estrategia se complementa con la política de innovación mediante el uso de inteligencia artificial de manera responsable y restringida. Su implementación exigirá una reglamentación interna estricta orientada a la asistencia en tareas operativas conforme a los niveles de reglamentación y políticas públicas que se propongan —como la transcripción automatizada, las alertas de términos y el análisis de precedentes—, dejando explícito que la toma de decisiones seguirá siendo competencia exclusiva del talento humano.

De manera transversal, es imperativo establecer una política de interoperabilidad y gobierno de datos abiertos. Para su ejecución, se requiere conformar una mesa técnica interinstitucional obligatoria entre la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, con el fin de unificar lenguajes de programación y arquitecturas de datos. Este esfuerzo, que podría requerir la expedición de directivas presidenciales o decretos para el intercambio seguro de información, permitirá crear mecanismos de monitoreo en tiempo real con indicadores públicos sobre la gestión y congestión judicial.

Finalmente, el documento propone una política integral para la reducción de la litigiosidad y la mejora del acceso. Por un lado, se requiere un esfuerzo presupuestal e institucional para equilibrar la proporcionalidad entre el número de defensores públicos y fiscales, garantizando el derecho a la defensa. Por otro lado, se propone el trámite legislativo para crear la figura del arbitro o amigable componedor Ad-Honorem, atrayendo a profesionales de alto nivel mediante incentivos tributarios o puntajes en concursos de méritos. Todo esto debe articularse con una directriz estatal de reducción de la litigiosidad pública, reglamentando que las entidades se abstengan de litigar en casos de jurisprudencia consolidada, requiriendo solamente del aval de la Procuraduría para la aprobación de conciliaciones prejudiciales contenciosas administrativas.

4.2.1. Política de Modernización Tecnológica y Territorial.

La fundamentación de la Política de Modernización Tecnológica y Territorial responde a un imperativo democrático insoslayable: la superación de las asimetrías geográficas que convierten el acceso a la justicia en un privilegio urbano. La justificación de esta política radica en que el Estado no puede exigir a los ciudadanos que asuman los costos económicos y temporales de la desconexión institucional. Por ello, la creación de ventanillas digitales de justicia, la implementación de sedes de consulta en zonas de baja conectividad y la consolidación del expediente electrónico no son meras actualizaciones de

software, sino garantías materiales para materializar la equidad ciudadana, asegurando que cualquier habitante pueda radicar y hacer seguimiento a sus procesos sin importar su ubicación geográfica.

La Política Nacional de Justicia Digital Territorial se define como la estrategia de Estado orientada a garantizar el acceso equitativo, descentralizado y universal a la administración de justicia mediante el cierre definitivo de la brecha digital y geográfica. Esta política asume como obligación institucional la eliminación de las asimetrías territoriales y los costos de desplazamiento para los ciudadanos, estableciendo que el acceso a la justicia no puede estar condicionado por el nivel de conectividad o la ubicación de los usuarios, garantizando así la equidad ciudadana y la tutela judicial efectiva en todo el territorio nacional.

Para materializar este propósito, la política ordena el despliegue vinculante de un ecosistema judicial interconectado basado en tres pilares de gestión: la implementación de sedes físicas de consulta financiadas y equipadas por el Estado en zonas de nula o baja conectividad, la creación de ventanillas digitales transversales para la radicación y seguimiento remoto de procesos, y la consolidación del expediente electrónico como estándar obligatorio en todas las especialidades. De esta forma, la modernización tecnológica deja de ser una simple actualización de software para convertirse en el canal material que asegura que la justicia llegue directamente al ciudadano, sin importar en qué lugar del país se encuentre.

4.2.2. La Política de Innovación y Gobernanza de datos

Por su parte, la justificación de esta política se centra en la necesidad de transformar un Estado fragmentado en una administración judicial transparente y eficiente. La interoperabilidad entre la Rama Judicial, la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo se justifica políticamente porque el ciudadano no debe padecer la desarticulación de las entidades públicas; el sistema debe operar como un todo cohesionado. A su vez, la incorporación de la inteligencia artificial codificada de tal manera que tenga prevalencia en la transcripción de audiencias y el análisis de precedentes se defiende como una medida de alivio burocrático, fundamentada en la premisa ética de que la tecnología debe liberar el tiempo del funcionario para el razonamiento jurídico, garantizando sin excepción que la decisión final recaiga sobre el criterio humano. Adicionalmente, el monitoreo en tiempo real de la gestión judicial responde al derecho ciudadano a la auditoría pública y a la rendición de cuentas sobre los niveles de congestión.

Por ende, la **Política de Innovación y Gobernanza de Datos** se define como el marco estratégico diseñado para transformar la administración de justicia en un ecosistema institucional integrado, eficiente y transparente. Su objetivo central es erradicar la fragmentación del Estado mediante la articulación y la interoperabilidad obligatoria entre la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Al consolidar al sector justicia como un todo

cohesionado, esta política garantiza estructuralmente que los ciudadanos no asuman los reprocesos ni las demoras derivadas de la desarticulación interinstitucional.

Para materializar esta transformación, la política establece dos mandatos operativos fundamentales. Primero, ordena la adopción ética y regulada de herramientas de inteligencia artificial orientadas de manera prevalente al alivio burocrático —como la transcripción de audiencias y el análisis de precedentes— , asegurando que la tecnología libere el tiempo del funcionario para el análisis jurídico, bajo la garantía estricta e indelegable de que la decisión final recae siempre en el criterio humano. Segundo, institucionaliza un modelo de datos abiertos mediante el monitoreo en tiempo real de la gestión judicial, materializando el derecho ciudadano a la auditoría pública y a la rendición de cuentas constante sobre los niveles de congestión.

En todo caso, la adopción de inteligencia artificial en el sector justicia deberá sujetarse a un régimen de garantías mínimas, en línea con los principios éticos de uso de la inteligencia artificial recogidos en el Documento CONPES 3975 de 2019: (i) trazabilidad y explicabilidad de los modelos empleados, de manera que toda recomendación o alerta generada pueda ser verificada por el funcionario responsable; (ii) prohibición expresa de decisiones judiciales o disciplinarias totalmente automatizadas; (iii) protección de datos personales conforme a la Ley 1581 de 2012 y realización de auditorías periódicas de sesgo, en particular en el análisis de precedentes y el perfilamiento de casos; y (iv) capacitación obligatoria de los operadores judiciales y de defensa pública en el uso responsable de estas herramientas. Estas salvaguardas buscan asegurar que la innovación tecnológica se traduzca en eficiencia sin comprometer el debido proceso ni los derechos fundamentales de los usuarios del sistema.

Estas garantías se refuerzan con los lineamientos formulados por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) en el informe Inteligencia Artificial en los Ministerios Públicos: Reflexiones y Lineamientos para las Américas (2025), particularmente pertinentes para la Fiscalía General de la Nación en el marco de la mesa técnica interinstitucional. El informe recomienda formalizar la gobernanza institucional de la IA -con autoridad y roles definidos, protocolos obligatorios para todo el ciclo de vida de los sistemas y un régimen explícito de responsabilidad- y adoptar una estratificación de riesgos que distinga usos prohibidos, de alto riesgo y de bajo riesgo: exigiendo mayor supervisión humana, auditoría y evaluación de impacto algorítmico a las herramientas que inciden en decisiones investigativas o persecutorias, frente a un régimen más liviano para las de apoyo administrativo. Asimismo, subraya que la elección del modelo de provisión tecnológica -desarrollo interno, colaboración interinstitucional, contratación a medida o uso de herramientas comerciales- condiciona directamente la capacidad real de auditar, corregir y explicar el funcionamiento de los sistemas, por lo que dicha decisión debe quedar explícita en la reglamentación interna que ordena este Eje.

4.2.3. Política de Descongestión y Racionalización del Litigio.

En cuanto a la Política de Descongestión y Racionalización del Litigio, su justificación se basa en los principios de moralidad administrativa y eficiencia fiscal. Resulta política y económicamente insostenible que el propio Estado sea uno de los principales agentes de congestión al litigar causas perdidas. Por ende, la política de no litigio en casos de jurisprudencia consolidada y la exigencia del aval de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo adelanten conciliaciones estatales, en la primera y el fortalecimiento del rol conciliador, en las restantes, que se justifican como un freno al desgaste innecesario del aparato judicial y a la revictimización del ciudadano, obligando a las entidades a acatar el precedente y resolver los conflictos de fondo sin dilaciones injustificadas.

La **Política de Descongestión y Racionalización del Litigio** se define como el conjunto de directrices institucionales orientadas a frenar el desgaste innecesario del aparato judicial y evitar la revictimización de los ciudadanos, fundamentadas estrictamente en los principios de moralidad administrativa y eficiencia fiscal. Su propósito central es revertir la dinámica estructural en la cual el propio Estado actúa como uno de los principales generadores de mora al prolongar litigios inviables, estableciendo la obligación perentoria de que las entidades públicas acaten el precedente judicial y resuelvan los conflictos de fondo sin dilaciones injustificadas.

Para materializar este mandato, la política institucionaliza la directriz del "no litigio" en todos aquellos procesos donde ya exista una jurisprudencia consolidada. Asimismo, reestructura la defensa jurídica del Estado exigiendo el aval de la Procuraduría y la participación activa de la Defensoría del Pueblo para adelantar conciliaciones estatales, fortaleciendo el rol conciliador de estas instituciones como el mecanismo primordial para proteger los recursos públicos, garantizar los derechos ciudadanos de forma expedita y descongestionar los despachos judiciales.

4.2.4. Política de Fortalecimiento de la Defensa Técnica

La justificación de esta política encuentra su raíz en la garantía constitucional de la igualdad de armas dentro del proceso penal. La justificación para aumentar la proporcionalidad entre defensores públicos y fiscales es que no puede existir una verdadera justicia si el aparato investigativo y acusatorio del Estado desborda abrumadoramente las capacidades de la defensa pública, dejando vulnerables a quienes no pueden pagar representación privada. De igual manera, la creación del Defensor Ad-Honorem se justifica como un mecanismo de solidaridad y corresponsabilidad social, donde el Estado ofrece incentivos tributarios o de carrera judicial a cambio de que los abogados más calificados del país aporten

su experiencia en la resolución de casos complejos, elevando así la calidad del Servicio Nacional de Defensoría Pública.

La **Política de Fortalecimiento de la Defensa Técnica y Paridad Procesal** se define como el mandato institucional orientado a materializar la garantía constitucional de la igualdad de armas dentro del sistema judicial. Su propósito central es corregir el desequilibrio estructural entre el robusto aparato investigativo y acusatorio del Estado frente a las capacidades de la defensa pública, asegurando que ninguna persona enfrente un proceso penal en estado de vulnerabilidad por carecer de recursos para acceder a una representación jurídica privada.

Para hacer efectiva esta garantía, la política ordena adoptar medidas inmediatas para aumentar y equilibrar la proporcionalidad numérica e institucional entre defensores públicos y fiscales. De manera complementaria, institucionaliza la figura del Defensor Ad-Honorem como un mecanismo de solidaridad y corresponsabilidad social, mediante el cual el Estado otorga incentivos tributarios y de carrera judicial para que los abogados más calificados del país aporten su experiencia en la resolución de casos complejos, elevando así la excelencia y la capacidad de respuesta del Servicio Nacional de Defensoría Pública.

4.2.5. Lineamientos Complementarios - priorización baja

La **Política de Agilidad Procesal y Descongestión Automática** se establece como un lineamiento complementario para optimizar radicalmente los tiempos de respuesta del aparato judicial en asuntos de menor complejidad. Su propósito es erradicar los cuellos de botella procesales mediante la implementación de la oralidad plena y la audiencia única en procesos de mínima cuantía (hasta 40 SMMLV), facultando al juez para decidir en audiencia sin necesidad de traslados escritos. A la par, esta política institucionaliza el desistimiento tácito automatizado; un mecanismo que genera alertas tras 90 días sin impulso procesal del demandante y decreta el cierre del caso en 30 días adicionales, liberando de forma automática al sistema de cargas inactivas. Esta política se articula con la Ley 2213 de 2022 en materia de actuaciones judiciales por medios digitales y con el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), y desarrolla el mandato de descongestión anual a cargo del Consejo Superior de la Judicatura previsto en el artículo 63 de la Ley 270 de 1996, modificado por la Ley 2430 de 2024.

La **Política de Expansión del Ecosistema Digital y Nodos de Justicia** se proyecta como una hoja de ruta para garantizar la tutela judicial efectiva en

aquellos territorios que carecen de jurisdicción especializada. Esta directriz busca replicar el éxito de herramientas de acceso rápido mediante el desarrollo de aplicativos similares a "Tutela en Línea" enfocados en demandas laborales o asuntos contencioso-administrativos. Para maximizar su impacto territorial, la política articula el uso de estas herramientas tecnológicas con la consolidación de "nodos judiciales", diseñados para canalizar y distribuir de manera efectiva las demandas hacia los juzgados cercanos con capacidad operativa. Esta política materializa, en el nivel territorial, el Plan Estratégico de Superación de Barreras para poblaciones rurales, personas con discapacidad y comunidades vulnerables ordenado por el artículo 22 de la Ley 2430 de 2024, y se alinea con el componente de fortalecimiento de servicios digitales del Documento CONPES 4024 de 2021.

Por último, la **Política de Modernización y Analítica de la Defensa Pública** se concibe como una directriz interna indispensable para revolucionar la gestión operativa y administrativa del derecho a la defensa. Para lograrlo, define la necesidad estructural de diseñar e implementar un sistema integral de información exclusivo para el Servicio Nacional de Defensoría Pública que permita administrar el ciclo completo de los expedientes. Este sistema garantizará una gestión eficiente al optimizar la asignación de cargas de trabajo, automatizar alertas, depurar e identificar registros inactivos y generar analítica institucional robusta para la toma de decisiones estratégicas. Esta política desarrolla el mandato de fortalecimiento del Servicio Nacional de Defensoría Pública contenido en la Ley 941 de 2005 y responde directamente a la necesidad de un sistema integral de información identificada como urgente en el diagnóstico de este Eje; dado su carácter habilitante para medir cargas y sustentar la ampliación de planta de defensores, se recomienda evaluar su reclasificación como lineamiento de alta prioridad, en lugar de complementario. Su desarrollo debe articularse con el proceso participativo que actualmente adelanta la Defensoría del Pueblo para construir una guía de uso ético de la inteligencia artificial en la defensa pública, coordinado por la Delegada para la Protección de Derechos en Ambientes Digitales y Libertad de Expresión, la Dirección Nacional de Defensoría Pública y la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, mediante talleres de diagnóstico y espacios de escucha realizados en Bucaramanga, Medellín, Barranquilla, Cali y Bogotá. Este ejercicio, que contempla una guía interna para defensoras y defensores públicos y una guía institucional más amplia, se inspira en los lineamientos adoptados en 2024 por el Consejo Superior de la Judicatura para el uso de la IA en la Rama Judicial y en los referentes de la UNESCO sobre inteligencia artificial y Estado de derecho, y busca garantizar la supervisión humana, la transparencia, la protección de datos personales y el respeto al debido proceso, sin afectar la autonomía técnica de cada defensor público. En esa medida, el sistema integral de información de la Defensoría Pública debe concebirse como el soporte tecnológico de dicha guía ética, incorporando desde su diseño los principios que de ella resulten.

4.2.6. Medidas de Impacto y Marco de Seguimiento.

Para que el presente Eje se traduzca en resultados verificables y no permanezca en el plano meramente enunciativo, su implementación debe acompañarse de un conjunto de indicadores de línea base, metas y responsables institucionales, sujetos a revisión periódica por parte del ente rector de la política de justicia, siguiendo la estructura de seguimiento adoptada por el Documento CONPES 4024 de 2021 para el Programa de Transformación Digital de la Justicia, organizada en torno al fortalecimiento institucional, el fortalecimiento de los servicios digitales y de tecnología, y el fortalecimiento del entorno y la cultura digital.

En materia de modernización tecnológica y territorial, los indicadores de impacto deben medir el número de sedes de consulta y ventanillas digitales habilitadas por año en municipios sin conectividad, el porcentaje de expedientes judiciales digitalizados a nivel nacional y la brecha entre el tiempo promedio de radicación de un proceso en zonas rurales frente al promedio urbano, en concordancia con los objetivos estratégicos del Plan Sectorial de la Rama Judicial 2023-2026. En materia de innovación y gobernanza de datos, deben establecerse indicadores sobre el número de entidades interoperando efectivamente, el tiempo ahorrado mediante el uso de herramientas de inteligencia artificial en tareas de transcripción y análisis de precedentes, y el porcentaje de auditorías de sesgo realizadas frente a las programadas. En materia de agilidad procesal y sistema integral de información de la Defensoría Pública, deben monitorearse el número de procesos resueltos en audiencia única, la carga promedio de casos por defensor público frente al estándar de proporcionalidad definido respecto de los fiscales, y el porcentaje de cobertura territorial efectiva de la plataforma. Finalmente, en materia de descongestión y racionalización del litigio, deben monitorearse la reducción del número de procesos activos del Estado en causas de jurisprudencia consolidada, el número de conciliaciones prejudiciales avaladas y el índice de congestión judicial por despacho, reportado anualmente en el plan de descongestión que ordena el artículo 63 de la Ley 270 de 1996, modificado por la Ley 2430 de 2024.

El seguimiento de estos indicadores debe recaer en una instancia de coordinación interinstitucional, integrada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, la cual deberá reportar avances semestrales de manera pública. De esta forma, el presente Eje opera no solo como una declaración de principios, sino como un compromiso de política pública verificable, articulado con el marco normativo y con los documentos CONPES vigentes en la materia, y apto para servir de insumo técnico a una reforma integral de la justicia en Colombia.

4.3. Eje III- Diseño institucional

El Eje 3 se enfoca en reformas a la institucionalidad de la justicia para mejorar el desempeño y el acceso a la justicia. Este eje aborda distintos niveles de la justicia y se enfoca en problemas relacionados con la fragmentación y la debilidad de la justicia territorial que limitan el acceso de toda la ciudadanía a servicios y mecanismos de justicia, las dificultades gobernanza de la justicia, y la necesidad de mejorar las condiciones laborales de los funcionarios judiciales. A continuación, se desarrolla brevemente cada uno de estos problemas con las respectivas propuestas priorizadas por la Subcomisión.

4.3.1. Fragmentación y debilidad de la justicia territorial

La oferta de justicia está fragmentada y distribuida asimétricamente en todo el territorio nacional. Hay brechas producto de desigualdades territoriales que se evidencian en una diferencia de casi 15 puntos porcentuales (DANE, 2022) en el acceso a la justicia entre zonas urbanas y rurales. Mientras en cabeceras municipales el 69.1% de las personas decidieron no recurrir ante una institución, en centros poblados y rurales dispersos esta cifra alcanzó el 83.9%. Esta brecha está relacionada con dificultades de desplazamiento, distancias geográficas y complejidad o desconocimiento sobre los trámites (Gómez Rúa, N.; 2023). A nivel regional, el Indicador de Acceso Efectivo a la Justicia (IAEJ) en 2017 reportó que la región andina presenta el mayor porcentaje de necesidades jurídicas satisfechas, mientras las demás regiones muestran resultados menos alentadores (DNP, 2017).

Además de las desigualdades territoriales, también están presentes en las distintas regiones diversos poderes fácticos que inciden en las demandas de justicia de la ciudadanía. Estos actores son legales e ilegales e imponen reglas de comportamiento y de resolución de conflictos; también contribuyen a gestionar asuntos de forma pacífica y en concordancia con el contexto, como ocurre con las autoridades comunitarias (Ardila y Ospina, 2024).

Adicional a lo anterior está la fragmentación de la propia oferta estatal de gestión de conflictos. Jueces, fiscales y defensores responden a lógicas y cadenas de mando nacionales; inspectores de policía, comisarios de familia y otros funcionarios administrativos dependen de las alcaldías; y el acceso a la justicia pocas veces figura como prioridad central en los planes de desarrollo municipales. Esta doble pertenencia produce agendas divergentes: mientras

las entidades nacionales priorizan metas de productividad y lineamientos uniformes, las oficinas locales se mueven al ritmo de los ciclos electorales y de la distribución de favores. Además, la coordinación entre los distintos órganos y actores es débil y episódica.

Institucionalización de los Sistemas Locales de Justicia (SLJ)

Un SLJ es "una red en la cual interactúan instancias estatales, entidades privadas y autoridades comunitarias en busca de atender las necesidades de justicia que se presentan al interior de un municipio." El éxito de los SLJ depende de la coordinación y articulación efectiva de los distintos actores de justicia, en los distintos niveles territoriales (Ardila y Ospina, 2024), pues solo de esta manera pueden superarse los problemas de fragmentación que no responden de manera adecuada a las demandas de justicia de la ciudadanía y crean barreras para el acceso.

La implementación prioritaria de los SLJ en los municipios PDET (programa de desarrollo con enfoque territorial) del Acuerdo de Paz de 2016 evidenció su potencialidad para mejorar la cobertura territorial y la oferta de distintos mecanismos de justicia institucional y comunitaria. No obstante, también puso de presente algunos problemas para su sostenibilidad, como la dependencia de recursos de cooperación internacional y de la voluntad política de los gobernantes de turno. Estas dificultades requieren de ajustes institucionales, tanto normativos como de política que esbozamos a continuación.

La materialización del éxito de los SLJ depende de que se desarrolle un marco normativo para (i) crear el mandato de implementación de los SLJ como estrategia del Estado en materia de acceso a la justicia y así darle peso institucional; (ii) definir sus estructura básica: Comité Local de Justicia, secretaría técnica, terminales territoriales, rutas de atención; y (iii) disponer las fuentes de financiación permanentes a nivel nacional y departamental para permitir que los municipios puedan implementar la estrategia de los SLJ.

Asimismo, también es necesario que la implementación de los SLJ tenga en el centro (i) una apuesta por una nueva gestión de la oferta de justicia en los territorios, anclada en los SLJ; (ii) el acompañamiento del nivel nacional a las iniciativas municipales; (iii) la interlocución permanente entre los distintos niveles territoriales nación-departamento-municipio, para conectar las necesidades con las acciones de los actores de la justicia; (iv) impulsar la vinculación de personal con arraigo territorial para favorecer la sostenibilidad de los procesos; y (vi) promover la permanencia y funcionamiento de los SLJ más allá de las administraciones locales de turno.

La valoración de la experiencia de los SLJ que se han implementado permite ver su potencialidad, pero es necesario que se eleven a nivel de estrategia de Estado para contar con peso institucional que pueda mantenerse independiente de los ciclos electorales y las prioridades coyunturales de los mandatarios.

4.3.2. Gobierno y administración de la justicia

Para que el acceso a la justicia sea efectivo, no basta con mejorar las vías de entrada a la oferta de justicia. Es fundamental contar con una administración de la rama eficiente, transparente, independiente y efectiva. La administración debe asegurar la producción de información completa y verificable sobre el sistema judicial, no solo para saber cómo funciona, sino para evaluar cómo responde a la demanda litigiosa y, a partir de estos elementos, llevar a cabo rediseños ágiles de la oferta judicial. En otras palabras, la justicia requiere una verdadera gerencia judicial, lo cual implica repensar la composición y estructura del Consejo de la Judicatura, que no ha funcionado adecuadamente. No obstante, la reforma al Consejo de la Judicatura tiene resistencias políticas y limitaciones constitucionales, por la sentencia C-285 de 2016 de la Corte Constitucional.

El CSJ funciona como una corte y no como un organismo de gestión y ejecución, porque tanto las decisiones estratégicas como las operativas se toman de manera colegiada por los seis magistrados. No hay una instancia gerencial que tenga la capacidad operativa y de gestión para resolver los problemas de manera eficiente y unificada. La Dirección Ejecutiva se atiene a las órdenes de la Sala Plena, lo que significa que no puede resolver autónomamente los problemas cotidianos de la judicatura, lo cual puede llevar a que su funcionamiento sea menos eficiente.

Separación del gobierno y la administración de la Rama Judicial

Dentro de las críticas que tradicionalmente se han hecho al modelo actual de gobierno y gestión de la Rama Judicial en cabeza del Consejo superior de la Judicatura (CSJ) se encuentran, entre otras: la combinación de las funciones administrativas y de gobierno; la falta de carácter técnico de la Sala Administrativa del CSJ; la falta de representatividad de los distintos sectores de la justicia en la Sala administrativa; la falta de transparencia y rendición de cuentas de la misma Sala; el diseño que emula el de una alta corte; el centralismo que orienta y concentra dónde se toman las decisiones sobre la justicia; la participación del CSJ en la selección y nombramiento de jueces (Uprimmy y Villadiego, 2015).

En ese sentido, pese al antecedente jurisprudencial mencionado, la reforma debería primordialmente separar las funciones de gobierno y de administración de la Rama Judicial. Las funciones de gobierno concentran el direccionamiento estratégico de la Rama, mientras que las de administración ejecutan los lineamientos del órgano de gobierno, administra los recursos y aporta insumos al órgano de gobierno para la toma de decisiones.

La creación de un órgano de administración distinto al CSJ requiere que para el cumplimiento de las funciones de administración se incorporen profesionales con perfiles técnicos y no necesariamente abogados con formación para labores jurisdiccionales. También es importante que se implementen mecanismos para

mejorar la representatividad territorial y sectorial de la Rama Judicial, así como fortalecer el relacionamiento con actores externos a la Rama que permitan articular las políticas de justicia con otras políticas de Estado, sin que esto implique romper con el principio de autogobierno judicial –central para la independencia judicial luego de la sentencia del 2015–. Finalmente, las funciones de administración deben ir acompañadas del fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitan un mejor control social a la gestión de la Rama Judicial.

Con posterioridad a la denominada reforma del equilibrio de poderes de 2015 y a la sentencia C-285 de 2015 que la declaró parcialmente inconstitucional, la Jurisdicción Especial para la Paz adoptó un modelo que retoma la inspiración de dicha reforma, pues en su diseño las funciones de gobierno y de gestión –órgano de gobierno y secretaría ejecutiva– están separadas. De tal manera que la experiencia de esta Jurisdicción debería tenerse en cuenta para evaluar el funcionamiento de un modelo con las funciones de gobierno y gestión distribuidas en distintos órganos.

Mejoramiento de las condiciones de los funcionarios de la justicia

- Incentivos para ocupar plazas en territorios difíciles o poco atractivos
- Garantías de condiciones de seguridad
- Mejoramiento de las capacidades para realizar sus funciones

Ajustes en las jurisdicciones y competencias

Los juzgados promiscuos municipales y del circuito son, en muchas ocasiones, la puerta de entrada a la administración de justicia y la presencia del Estado en algunos municipios. A pesar de su importancia, estos despachos tienen competencias limitadas para enfrentar muchos de los asuntos litigiosos que puedan existir en un determinado municipio. Además, usualmente no cuentan con el apoyo necesario para llevar a cabo sus funciones con rapidez y de manera eficiente y garantista.

Para enfrentar esta situación no basta con ampliar el número de jueces o subir el presupuesto de los existentes. Es necesario avanzar en varios frentes. Por ejemplo, es importante revisar las competencias de los jueces promiscuos, pues existen materias de las cuales actualmente no pueden conocer. En asuntos contencioso-administrativos podría, por ejemplo, revisarse si estos jueces promiscuos pueden tener competencia para adelantar ciertas diligencias preliminares.

Esto también puede abordarse desde figuras menos convencionales como la itinerancia y la movilidad, para cubrir zonas con población dispersa.

Creación de una especialidad constitucional

Desde Dejusticia no se comparte la propuesta de creación de una especialidad para acciones constitucionales, especialmente para la tutela, ante lo cual se dejan algunos puntos al respecto

- Desnaturaliza elementos centrales de la acción de tutela:
- Se elimina el componente que permite que todos los jueces tengan conocimiento y solvencia para incorporar argumentos constitucionales y hacer prevalecer los principios constitucionales con independencia de la especialidad de los casos que resuelven de ordinario. La constitucionalización de otras ramas del derecho es deseable para garantizar en mejor medida los derechos de los usuarios de la justicia.
- La posibilidad instaurar acciones de tutela antes distintos jueces con independencia de su especialidad y jurisdicción es importante para favorecer la promoción y protección de los derechos fundamentales y, en consecuencia, es favorable para remover barreras de acceso de la ciudadanía
- El problema de la congestión no está relacionado únicamente con el alto uso de la acción de tutela sino con: la deficiente respuesta de las autoridades públicas (problemas de prevención de la litigiosidad), los incentivos externos para hacer uso de ella (práctica inconstitucional de exigirla como prerrequisito), problemas estructurales de la congestión que se exacerban (dificultades de capacidad, problemas procesales de la jurisdicción ordinaria.
- Dificultades de proporcionalidad: hay otras alternativas de política disponibles que no afectan la naturaleza de la acción, por ejemplo, mejoramiento de los canales administrativos, evaluación de competencias de autoridades de control, como la superintendencia de salud, entre otros.
- Dificultades prácticas:
- Costos elevados con incertidumbre sobre su impacto en la congestión real (nueva congestión) y en la resolución efectiva de los problemas que dan lugar a la litigiosidad.
- Costo de oportunidad: invertir en una nueva especialidad implica dejar de invertir en otras posibles mejoras al acceso que sean más costo eficientes.
- El rol de la corte Constitucional no se debe subvertir para convertirse en un órgano de cierre jurisdiccional, sino que su carácter tiene que ver con la prevalencia del orden constitucional, sin consideraciones específicas a casos particulares.

4.3.3. Conclusiones Generales

A partir del diagnóstico y las propuestas desarrolladas en los tres ejes temáticos, el presente documento evidencia que la reforma a la justicia requiere una intervención simultánea sobre el acceso ciudadano, la gestión tecnológica del sector y el diseño institucional de la Rama Judicial. En conjunto,

las propuestas apuntan a cerrar las brechas territoriales y cognitivas que hoy alejan a la ciudadanía de la administración de justicia, a dotar al sector de herramientas tecnológicas e información unificada que permitan una gestión más eficiente y transparente, y a fortalecer una gobernanza judicial que separe las funciones de gobierno y administración, mejore las condiciones de los funcionarios judiciales y ajuste las competencias territoriales. La implementación de estas propuestas exige una combinación de ajustes institucionales, administrativos, presupuestales, de política pública, reglamentarios y legales, cuya adopción articulada —y no aislada— resulta indispensable para garantizar un acceso a la justicia integral, oportuno y efectivo. Las Subcomisión Quinta presenta estas conclusiones a consideración de la Comisión Asesora para la Reforma de la Justicia, como insumo técnico para la discusión de una reforma estructural del sector.

La implementación de los Sistemas Locales de Justicia constituye la intervención con mayor capacidad de impacto integral sobre la experiencia de la ciudadanía y los usuarios, precisamente porque no opera como un programa aislado, sino como la arquitectura territorial que permite que el fortalecimiento de los MASC y la pedagogía jurídica efectivamente lleguen a las personas en el territorio. Por esta razón, y a la luz del diagnóstico expuesto en el numeral 2 del primer eje temático, conviene cerrar este documento explicando de qué manera los SLJ inciden sobre cada uno de los cinco componentes del acceso a la justicia.

- **Sobre las necesidades de justicia**: al situar operadores comunitarios en contacto directo con el territorio, los SLJ permiten que la ciudadanía identifique y nombre sus conflictos como asuntos jurídicos susceptibles de resolución, cerrando la brecha informativa que hoy mantiene inactivo a cerca de la mitad de quienes enfrentan un problema justiciable.
- **Sobre la garantía material de justicia**: el seguimiento posterior a la resolución que ofrecen los componentes comunitarios del SLJ ataca directamente el 61% de los casos que hoy quedan sin resolver o sin actuación efectiva, buena parte de los cuales se atribuye a una prestación deficiente del servicio.
- **Sobre las barreras de acceso:** las rutas de atención y las terminales rurales de justicia reducen la barrera geográfica al acercar la oferta a los centros poblados; la cercanía territorial reduce a su vez la barrera temporal asociada al desplazamiento hacia las cabeceras congestionadas; y la presencia de operadores comunitarios, que hablan el lenguaje de la comunidad, incide sobre la barrera cognitivo-cultural que hoy explica cerca del 60% del no acceso.
- **Sobre la demanda de justicia**: al canalizar la demanda potencial hacia una resolución comunitaria en equidad o hacia una remisión guiada al sistema formal, los SLJ reducen la proporción de conflictos que hoy se convierten en demanda disuadida, atacando así la raíz de la paradoja colombiana entre alta litigiosidad potencial y baja resolución efectiva.
- **Sobre la gestión de la demanda**: los comités locales de justicia permiten que la ciudadanía sea orientada entre las distintas vías

disponibles —conciliación en equidad, conciliación en derecho, proceso judicial o arbitraje— sin que la persona deba navegar sola un sistema que hoy le resulta ajeno, evitando así el ciclo de confusión, cansancio y desistimiento identificado en el diagnóstico.

Por esta razón, la subcomisión recomienda priorizar la consolidación de los SLJ como el eje estructural del que dependen las demás medidas orientadas a la ciudadanía, resolviendo de manera prioritaria el vacío señalado en la ausencia de un vehículo de implementación propio para la coordinación sistemática entre actores, de modo que la arquitectura territorial de acceso a la justicia cuente, desde su diseño, con un instrumento jurídico claro y exigible, y no dependa exclusivamente de la voluntad política de cada administración local.

Referencias

Ardila, E. & Ospina, L. "Sistemas Locales de Justicia de Colombia. Una justicia constructiva que prioriza a las personas", NYU, 2024: Nueva York. Disponible en:https://cic.nyu.edu/wp-content/uploads/2024/07/Local-Justice-Systems-in-Colombia-July-2024-ESP.pdf

Chaparro-López, A. Acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia sexual con discapacidad. Reflexión en el contexto colombiano.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (2023) "Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana". https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc#encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc

Departamento Nacional de Planeación, (2017). "Índice de Acceso Efectivo a la Justicia". https://www.minjusticia.gov.co/transparencia/Paginas/SEJ-Acceso-a-la-Justicia-indice-acceso-efectivo-a-la-justicia.aspx

Gómez Rúa, N.; Cardona Arango, D.; Mira González, C.; Segura Cardona, Angela; Segura Cardona, Alejandra y Robledo Marín C. (2023). Derechos Humanos de las Personas Mayores: Estudio en Cinco Ciudades de Colombia Durante el 2021. Verba Iuris, (49), pp. 153-17

Uprimny, R. & Villadiego, C. Gobierno y administración de la Rama Judicial. KAS Papers N°25. 2015

Art. 56 Derecho a la HUELGA
DERECHOS
Procuraduría Entidad de instrucción anticorrupción
Sistema de control institucional a jueces elegidos por la ciudadanía
CORTE CONSTITUCIONAL
Conocer faltas disciplinarias
Sanción popular y disciplinaria
Inclusión de los Funcionarios públicos en este derecho
Principios Fundamentales del DERECHO AL TRABAJO
Independencia Judicial
Proteger a los Funcionarios de la rama judicial
Acceso a cargos públicos
Garantizar el acceso a la justicia en violaciones a los DERECHOS HUMANOS
Competencia en salas de instrucción
Sindicatos
Permitir al inspector del trabajo tener incidencia
Garantizar la autonomía
Tomar decisiones que no están contempladas en la legislación colombiana
Formación de los jueces más allá de las universidades
Revisión de los aspectos laborales
Ejercicio del derecho responsable
IA
Uso responsable de las tecnologías
¿Y la fiscalía?
Transparencia y arbitraje
Implicaciones mediáticas
Protección a las víctimas
Subcomisión Académica
DIBUJADO EN VIVO POR @AMAZINKSTUDIO

5. SUBCOMISIÓN ACADÉMICA

5.1. Informe general de avance

La Subcomisión contó con el apoyo de los siguientes expertos:

a) Lucy Cruz de Quiñonez – Presidenta, Academia Colombiana de Jurisprudencia
b) Ana María Arboleda – Directora, Fundación ProBono
c) Juan Carlos Botero Navia – Decano Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana
d) Ricardo Alberto Castaño Zapata – Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Caldas
e) José Gregorio Noroño Sánchez – Coordinador de la Maestría en Derecho, Universidad de Cartagena
f) Carlos Arévalo Narváez – Decano, Universidad de La Sabana
g) Cristhian Alexander Pereira Otero – Director del Centro de Investigaciones y Estudios Sociojurídicos de la Universidad de Nariño, Universidad de Nariño
h) Juan Pablo Rosero Gomajoa – Profesor asociado, Universidad de Nariño
i) Kenny Elizabeth Campo Sarsoza – Docente de Derecho Constitucional, Universidad del Cauca
j) Hugo Alexander Garces Garces – Docente de derecho de familia, Universidad del Cauca
k) María Fernanda Figueroa Gómez – Docente, Universidad del Cauca
l) Dally Marcela Tovar Toledo – Docente universitario, Universidad del Cauca
m) Franklyn Fajardo Sandoval – Director centro de investigaciones, Facultad de Derecho, Universidad del Cauca
n) Jhonathan Ferney Escobar Rivera – Profesor catedrático, Universidad del Cauca
o) Silvana Milena Insignares Cera – Decana, Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad del Norte
p) Horacio Cruz Tejada – Profesor, Universidad del Norte
q) María Lucía Torres Villareal – Profesora asociada, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario
r) Jorge Alberto Colmenares Mantilla – Asistente académico de Decanatura, Universidad Externado de Colombia
s) Jorge Andrés Mora Méndez – Jefe Área Procesal, Universidad Libre de Colombia
t) Édgar Valdeleón Pabón – Coordinador Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, Universidad Libre de Colombia
u) Luis Gonzalo Lozano Pacheco – Jefe área penal, Universidad Libre de Colombia

v) Andrés Abel Rodríguez Villabona – Decano Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia
w) Eulises Torres – Director del Área Curricular de Derecho, Universidad Nacional de Colombia
x) Jaime Alberto Arrubla Paucar – Decano, Universidad Pontificia Bolivariana
y) Hernán Vélez Vélez – Director Facultad de Derecho UPB, Universidad Pontificia Bolivariana

Durante el período comprendido entre los meses de abril y julio de 2026, la Subcomisión Académica de la Comisión Asesora para la Reforma a la Justicia llevó a cabo ocho (8) sesiones ordinarias de trabajo, orientadas a deliberar en un escenario amplio, autónomo y libre para la discusión, el debate, y la formulación de aportes desde la experiencia de las facultades de Derecho, universidades, centros de investigación, clínicas jurídicas, consultorios jurídicos u espacios académicos representados. Esta subcomisión, fue integrada por decanos, directores de programas, profesores, coordinadores de maestría y responsables de áreas estratégicas, lo que permitió una composición plural, regional y de alto nivel técnico. No se puede dejar de mencionar que la subcomisión contó con una altísima participación de mujeres que lideraron la discusión de manera trascendental.

En ese sentido, la pluralidad en la composición de la subcomisión trajo consigo una considerable tecnicidad a la discusión, los integrantes son expertos en variadas áreas del derecho: constitucional, penal, laboral, civil, administrativo, internacional público, comercial, seguridad social, entre otros. Esa particularidad permitió abordar una multiplicidad y variedad de temáticas en torno a la reforma a la justicia, tal diversidad debía ser aprovechada por la Comisión Asesora para la Reforma a la Justicia. Por ello, cada producto definitivo de la subcomisión académica cuenta con su propia metodología, pues, la variedad temática exigía que cada proyecto contara con su desarrollo metodológico para materializar los múltiples beneficios que cada documento representan para alcanzar la justicia que necesita el país.

Desde el inicio de sus actividades, en la primera sesión que tuvo lugar el 23 de abril de 2026, se identificó que la labor de la subcomisión consistía en aportar análisis, criterios de evidencia, perspectiva comparada, elaboración conceptual, marcos teóricos, diagnósticos regionales y propuestas académicamente fundadas encaminadas a fortalecer la discusión general y transversal sobre la reforma a la justicia. Por ello, se estableció que los integrantes de la subcomisión contaban con absoluta libertad para formular aportes autónomos, así como para complementar los trabajos que desarrollaran las subcomisiones temáticas.

En la búsqueda de un trabajo articulado, que facilitara la creación de un espacio de diálogo transparente y colectivo, se acogió en debida forma el *"Protocolo de deliberación y reglas básicas de debate de la Comisión Asesora para la Reforma a la Justicia",* toda vez que, permitía orientar la dinámica interna de discusión, promoción del respeto entre los integrantes, garantía de valoración de las distintas propuestas y facilitación de una conversación plural y productiva. En ese

sentido, la metodología puntual definitiva consistiría en el seguimiento de un proceso lógico, cronológico y concatenado. Los subcomisionados elaborarían los documentos preliminares desde su área de experticia, lo expondrían a la subcomisión, se deliberaría sobre el mismo, y finalmente, se realizarían los ajustes que se consideraran pertinentes a raíz de la conversación entre pares.

En la sesión inaugural, se fijó un cronograma inicial, en el cual, los subcomisionados debían entregar un primer documento de trabajo el 25 de mayo de 2026, un segundo documento el 23 de junio de 2026 y un documento definitivo el 23 de julio de 2026. En ese sentido, el documento final debía recoger, articular y sistematizar las observaciones, propuestas, insumos, o desarrollos elaborados durante las etapas anteriores, especialmente teniendo en cuenta la discusión surgida al interior de las sesiones ordinarias. Se informó que los documentos definitivos debían traducirse en insumos de política pública, lineamientos conceptuales, diagnósticos, propuestas normativas o proyectos de reforma.

De manera propia, la Subcomisión acordó que se reuniría de manera quincenal, los días jueves desde las 5:00 p.m. por medio de la plataforma *"Microsoft Teams"* y la Secretaría Técnica dispuso del canal institucional reforma.justicia@minjusticia.gov.co para recepción y remisión de información. A su vez, los subcomisionados priorizaron líneas de trabajo relacionadas con: (i) acceso efectivo a la justicia y eliminación de barreras para sujetos de especial protección, (ii) mecanismos alternativos de resolución de conflictos y justicia contencioso-administrativa, (iii) justicia restaurativa, justicia terapéutica y arbitraje; (iv) formación jurídica, investigación académica, consultorios, clínicas y observatorios como fuentes de diagnóstico; (v) bloque de constitucionalidad, control de convencionalidad y estándares internacionales de derechos humanos, (vi) morosidad judicial, congestión, estabilidad funcional e independencia judicial, (vii) jurisdicción penal militar, competencias jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación y garantías de autonomía funcional, (viii) caducidad en graves violaciones de Derechos Humanos y asistencia legal a víctimas, (ix) enfoque de género, derechos de niños, niñas y adolescentes y comisarías de familia; (x) coordinación interinstitucional, modernización tecnológica, inteligencia artificial y descentralización judicial y (xi) articulación transversal de la academia con las demás subcomisiones.

A partir de ello, en su segunda sesión que tuvo 7 de mayo de 2026, la subcomisión conoció la propuesta del Semillero de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia denominada *"Ejecútalo: el proceso ejecutivo digital simplificado"* y además, decidió priorizar el debate en torno al análisis de las competencias jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación, toda vez que, se consideró que el proyecto significaba un impacto trascendental en la administración de justicia.

Siguiendo lo acordado, en su tercera sesión que tuvo lugar el 14 de mayo de 2026, la subcomisión deliberó en torno al estado del arte sobre la problemática derivada de la asignación de funciones jurisdiccionales al ente rector del Ministerio Público, con el objetivo de repensar sus competencias, especialmente aquella que le permite destituir e inhabilitar funcionarios elegidos por voto

popular, por las tensiones que esta facultad genera frente a los estándares de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como producto de la discusión, surgió el compromiso de elaborar una propuesta de articulado y de exposición de motivos.

De manera posterior, en su cuarta sesión que tuvo lugar el 21 de mayo de 2026, se presentaron y debatieron: (i) proyecto de ley sobre derecho de habitación del viudo o viuda, (ii) proyecto de acto legislativo sobre facultades jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación, (iii) proyecto de ley modificatorio de la ley 54 de 1990 y el Código Civil, relacionado con sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, separación física definitiva, cesación de comunidad de vida, prescripción y seguridad jurídica en las relaciones familiares, y (iv) proyecto de decreto sobre motivación de la declaratoria de insubsistencia de funcionarios judiciales y de la Fiscalía General de la República que toman decisiones de fondo. De igual forma, al canal institucional dispuesto por la Secretaría Técnica se allegó el documento técnico sobre la reforma al estatuto arbitral.

En su quinta sesión que tuvo lugar el 4 de junio de 2026, se presentaron y debatieron:

(i) proyecto de ley sobre fortalecimiento de los mecanismos de justicia restaurativa y (ii) proyecto de reforma laboral relacionado con la negociación colectiva, la libertad sindical, los derechos colectivos de trabajo y el derecho a la huelga. Asimismo, se continuaron con los debates de los proyectos presentados de manera previa. En su sexta sesión, el 18 de junio de 2026, se presentó y debatió: (i) continuación del proyecto de reforma laboral y (ii) proyecto de reforma del literal i del numeral 2 del art. 164 del capítulo III del título V de la Ley 1437 de 2011.

En la séptima sesión que tuvo lugar el 2 de julio de 2026, la Secretaría Técnica de la Comisión Asesora para la Reforma a la Justicia presentó la metodología que debía acompañar los insumos producidos por la subcomisión y absolvió preguntas que pudieran surgir a raíz de la misma presentación. Mucho más, cuando la diversidad temática abordada por la subcomisión exigía que cada proyecto definitivo se complementara con la metodología propuesta. Ateniendo a la finalización de la labor de la Comisión Asesora para la Reforma a la Justicia, se realizó una octava sesión que tuvo lugar el 14 de julio de 2026, dedicada exclusivamente a la resolución de preguntas y apoyo técnico a los subcomisionados.

Es de trascendental importancia recalcar que, de manera paralela a la participación en las sesiones ordinarias, la Subcomisión Académica participó activamente en las sesiones plenarias de la Comisión Asesora para la Reforma a la Justicia. Allí, presentó sus avances y deliberó conjuntamente con los demás subcomisionados, generando verdaderos espacios de articulación, evidenciando que la labor realizada por la Subcomisión Académica revestía el carácter de transversal. Tras la finalización del periodo ordinario de reuniones, la subcomisión produjo un total de ocho (8) proyectos de articulado que responden a las necesidades de la justicia colombiana desde las experticia y técnica de la

academia, demostrando la importancia de contar con el apoyo imparcial y prospectivo del sector académico. Estos son:

a) Proyecto de Decreto por medio del cual se modifica el artículo 2.2.11.1.2. del Capítulo 1 del Título 11 del Decreto 1083 de 2017 (Uníco Reglemantario del Sector Función Pública),
b) Proyecto de Ley por medio del cual se fortalecen los mecanismos de justicia restaurativa en materia penal, se amplía el ámbito de aplicación de la mediación, se establece un modelo territorial escalonado de cobertura, y se dictan otras disposiciones para la humanización del sistema penal colombiano,
c) Proyecto de Ley por medio del cual se modifica la Ley 54 de 1990 y el Código Civil,
d) Proyecto de Ley por medio del cual se reconoce el derecho de habitación de la viuda (o),
e) Proyecto de Ley por medio del cual se reforma el literal I del numeral 2 del artículo 164 (Capítulo III) del Título V de la Ley 1437 de 2011,
f) Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se modifican los artículos 116, 186, 234 y 235, 277, 304 y 314 de la Constitución Política y establece un sistema de control jurisdiccional disciplinario para examinar y sancionar las faltas disciplinarias cometidas por los servidos públicos elegidos popularmente,
g) Propuesta de Reforma Normativa: Derecho laboral colectivo.

Comentarios al proyecto de reforma al Estatuto del Arbitraje Nacional e Internacional.

Finalmente, con base en la producción de la subcomisión, es posible identificar los siguientes indicadores transversales a la labor realizada por la subcomisión:

a) *Índice de fortalecimiento de la academia*: Fortalecer la participación de la academia en los espacios de deliberación sobre reforma a la justicia, especialmente, las universidades regionales ubicadas en zonas periféricas para poner en conocimiento de las entidades correspondientes las problemáticas puntuales que afecta la administración de justicia regional.
b) *Índice de descentralización*: Transformar la perspectiva centralista del derecho, con el objetivo de que las discusiones se surtan desde las regiones y las zonas donde la administración de justicia pueda tener mayor rezago.
c) *Índice de articulación entre las diferentes áreas del derecho*: Reconocer que las reformas a la justicia no pueden ser abordadas desde una única rama del derecho, toda vez que, la problemática se ha dispersado por todo el aparato de justicia. En ese sentido, se requiere que a futuro las respuestas sean de carácter complementario a través de la convergencia de las diferentes áreas del derecho.
d) *Índice de categorización*: Categorizar la urgencia de las soluciones de las problemáticas identificadas, atendiendo a la necesidad de obtener resultados tangibles y no meramente simbólicos e instrumentales.

5.2. Árboles de problemas y de soluciones de las reformas normativas propuestas

La subcomisión centro sus esfuerzos en la realización de cuatro propuestas normativas que fueron concebidas empleando la metodología de árbol de problemas y soluciones.

5.2.1. Ajustes al régimen patrimonial de la unión marital de hecho: seguridad jurídica, protección a la familia y superación de vacíos legales de la Ley 54 de 1990

La expedición de la Ley 54 de 1990 constituyó un hito transformador en el ordenamiento civil colombiano al dotar de efectos patrimoniales a la Unión Marital de Hecho. No obstante, a más de tres décadas de su vigencia, la evolución de la dinámica social ha dejado al descubierto profundos vacíos legales. Estas lagunas han derivado en una marcada inseguridad jurídica, criterios encontrados en los juzgados de familia y tribunales superiores, y una constante saturación de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

Entendiendo la importancia de construir una justicia con la que nos identifiquemos como ciudadanos, y permitiéndose con ello la discusión desde la academia, como vocera de la Universidad del Cauca y del Departamento de Derecho Privado, me permito presentar el proyecto de ley mediante el cual se pretende modificar ***la Ley 54 de 1990***, atendiendo la necesidad de generar seguridad jurídica frente a situaciones que la norma no contempló y que han requerido, en múltiples oportunidades, pronunciamientos de jueces de familia, magistrados de altos tribunales de distintos territorios y, por supuesto, la intervención de las altas cortes.

I. Exposición de motivos (proyecto)

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria han emitido jurisprudencia que impacta directamente la cotidianidad de las familias en Colombia. Así, por ejemplo, ha valorado las siguientes situaciones:

1. ¿Es posible declarar la existencia de una sociedad patrimonial entre compañeros permanentes que han convivido por más de dos (2) años, cuando uno o ambos mantienen un vínculo matrimonial vigente anterior,

pero se encuentra acreditado que, desde hace más de dos años, cesó la comunidad de vida con su respectivo cónyuge?

2. ¿Desde cuándo puede contabilizarse el término de prescripción de la acción para declarar la existencia de la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, en aquellos casos en que la pareja convivió por un lapso no inferior a dos (2) años y sin interrupción, posteriormente contrajo matrimonio, sin que la presunta sociedad patrimonial anterior al matrimonio hubiese sido declarada ni liquidada?

3. ¿El término legal de un año para que se declare la existencia de la sociedad patrimonial garantiza realmente un acceso a la justicia para las parejas que convivieron durante un tiempo igual o superior a dos (2) años?

La propuesta del proyecto de ley se relaciona de forma directa con los últimos precedentes jurisprudenciales que abordan la materia, entre los cuales se destacan los relacionados con: *I. con parejas que convivieron durante un lapso no inferior a los dos (2) años, y de forma posterior, sin que cesara la convivencia, decidieron contraer matrimonio. II. parejas que convivieron durante un lapso no inferior a los dos (2) años, pero a uno de los compañeros permanentes o a los dos, les sobrevive un vínculo matrimonial. Situación que no en todos los casos debería derivar en la imposibilidad de conformar una sociedad patrimonial.*

En el último de los supuestos, por ejemplo, se desconoce tangiblemente uno de los principios generales del derecho, *el enriquecimiento sin justa causa*, que pretende evitar el empobrecimiento de un patrimonio a costa de otro, sin que medie justa causa.

Sobre el primero de los supuestos antes referidos, la Corte Suprema de Justicia se ha referido a ello en varias ocasiones a asuntos de tal naturaleza, tal es el caso de la Sentencia *STC18190-2024* al determinar que cuando una pareja que ha convivido en unión marital de hecho decide casarse, este acto no debe ser interpretado como un evento que da inicio al término de prescripción de un año para liquidar la sociedad patrimonial anterior[17].

[17] *Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 19 de diciembre de 2024, Expediente 7652-03-10-30-04-2016-00170-01.*

Pero este debate no es incluso tan novedoso, pues desde hace algunos años se ha abordado tal debate, como es el caso de la sentencia STC 7194 de 2018, la cual señaló en sus argumentos:

(...) Visto lo anterior, refulge con claridad, que los compañeros permanentes consolidaron la convivencia marital con el matrimonio, sin que bajo ese supuesto pueda predicarse que se produjo "la separación física y definitiva de los compañeros", el "matrimonio con terceros", ni la "muerte de uno o de ambos compañeros", y como el hecho del matrimonio de los compañeros entre sí, no ésta previsto en los eventos contemplados en el art. 8 de la Ley 54 de 1990, no es posible fijar el término prescriptivo para obtener la disolución y liquidación de la sociedad conyugal, en el hecho del matrimonio de los compañeros entre sí; razón por la que ninguna prosperidad encuentra el reparo del apelante. Lo mismo se predica, de la pretensión del apelante, de fijar el término prescriptivo en la fecha de fallecimiento del señor ARCADIO VASQUEZ VALENCIA, pues para aquélla data, existiendo un vínculo matrimonial vigente, la disolución del matrimonio se produce a términos del artículo 152 del C. Civil, con la muerte del cónyuge.

Y es que claro, el proyecto de ley que a continuación se estructura solo pretende generar seguridad jurídica lo que de forma directa contribuye a una eficaz administración de justicia, impidiéndose incluso exceso de litigiosidad sobre dichos asuntos que deben ser analizadas en instancias como la casación, para efectos de su reconocimiento.

En Sentencia SC1984-2025, la Corte Suprema de Justicia reafirma lo anterior, al citar lo siguiente:

"cuando los compañeros permanentes contraen nupcias se disuelve la sociedad patrimonial que se haya integrado y, por tanto, no coexiste ni concurre con la sociedad conyugal que surge en virtud del matrimonio. No obstante, el interés para obtener la disolución y la liquidación de la sociedad patrimonial se materializa, en principio, con posterioridad, cuando se disuelve el lazo bajo el cual formalizaron el vínculo familiar..."

En resumen, aunque la sociedad patrimonial se "disuelve" con el matrimonio, el plazo para reclamar su existencia o liquidación, según fuere el caso, no empieza a correr en ese momento, sino cuando el vínculo matrimonial efectivamente hubiere cesado.

Ahora bien, sobre el segundo de los supuestos facticos, se deberá abordar necesariamente la institución jurídica del matrimonio, la cual como está demostrado en nuestra legislación, ostenta de una protección jurídica significativa a tal punto que, la pareja que cesó su convivencia física y comunidad de vida por un término no inferior a dos (2) años, continua vigente su sociedad

conyugal, a menos que se configure alguna de las causales del artículo 1820 del Código Civil.

La jurisprudencia mayoritaria, incluyendo la de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, interpreta esta norma de manera estricta. Sostienen que la existencia de una sociedad conyugal anterior sin disolver formalmente (por divorcio, muerte, etc.) es un "obstáculo insalvable" para el surgimiento de una nueva sociedad patrimonial.

No obstante, existen recientes pronunciamientos jurisprudenciales que han valorado situaciones idénticas en las que se asegura que no reconocer la existencia de la sociedad patrimonial, con fundamento en la existencia de un vínculo matrimonial de uno de los compañeros desnaturaliza la Unión Marital del Hecho, y justamente la ley deberá (…) *evitar un "odioso enriquecimiento sin causa a favor de un cónyuge con el que ya no se vive"*[18]

En virtud de lo anterior, tenemos la sentencia SC1422-2025[19] que vía jurisprudencial establece subreglas para el reconocimiento de la "sociedad he hecho especial".

La figura anterior, pretende reconocer las dinámicas sociales, sin que conducto de interpretación jurisprudencial se desconozca la aplicación de la Ley 54 de 1990 que claramente ha creado un limite insoslayable al determinar que el vínculo matrimonial que preceda al inicio de la convivencia, no disuelto, genera un impedimento para la conformación de la sociedad patrimonial.

La Corte Suprema considera que negar de manera radical cualquier efecto patrimonial a una convivencia de casi dos décadas, solo por la formalidad del vínculo anterior no disuelto, "contraría principios constitucionales de igualdad, equidad patrimonial y protección a la familia en todas sus formas".

La solución, declarar la existencia de una "Sociedad de Hecho Especial" que pretende armonizar principios constitucionales. La Corte recurre a la figura de la sociedad de hecho, pero la califica como "especial". Esta figura ya había sido mencionada en la jurisprudencia como "sociedad de hecho concubinaria".

A diferencia de la sociedad patrimonial, esta no es universal. Sus características son:

- Se conforma únicamente por los activos adquiridos y los pasivos contraídos con el esfuerzo conjunto de la pareja de hecho.
- Su existencia se declara de oficio por el juez para garantizar la protección económica.

[18] Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Familia, Expediente 13744-31-84-001-2022-00123-02 del 10 de mayo de 2024
[19] Corte Suprema de Justicia, Expediente 68001-31-10-005-2021-00314-01 Sentencia del 22 de mayo de 202

- Su liquidación se debe realizar por un procedimiento similar al de las sociedades patrimoniales, garantizando la paridad entre los compañeros.

Ahora bien, esta decisión no es unánime, pues existen tres (3) salvamentos de votos sobre la misma decisión, lo cual se traduce en que la decisión adoptada por la Corte no es pacífica y aún es imperativo adoptar una decisión que permita adoptar decisiones que atienda las realidades sociales de las familias colombianas.

Los anteriores supuestos fácticos describen un escenario que no fue contemplado por el legislador y que exige, con urgencia, claridad normativa en aras de salvaguardar la seguridad jurídica. Lo anterior cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que la Constitución Política de Colombia reconoció que la familia puede constituirse no solo por vínculos jurídicos, sino también por vínculos naturales.

Dicho reconocimiento no constituye una simple concesión legislativa; por el contrario, representa la incorporación al derecho positivo de una realidad social que, incluso varios años antes de la expedición de la Ley 54 de 1990, emergía de manera ineludible en la dinámica de las relaciones familiares y afectivas.

Es claro para el Derecho Colombiano que la figura de la Unión Marital no es idéntica a la Institución del matrimonio, caso en el cual, debería prescindirse de una de las dos figuras/instituciones jurídicas. No obstante, es necesario adoptar decisiones que salvaguarden la seguridad jurídica de los administrados, reconociendo que el derecho deberá ser herramienta para la materialización de la justicia y no un obstáculo para la misma, apelando justamente a la supremacía de las realidades sobre la formalidades.

ÁRBOL DE PROBLEMAS

Efecto Final (Impacto Negativo Sustancial)

Desprotección patrimonial de las familias constituidas por vínculos de hecho, enriquecimiento sin causa del cónyuge distante y vulneración del principio de equidad e igualdad tutelar.

Efectos Directos

- Inseguridad jurídica y elevada tasa de litigiosidad innecesaria en la jurisdicción de familia.
- Protección insuficiente e inequitativa a través de soluciones jurisprudenciales casuísticas y frágiles.

Efectos Indirectos

- Congestión recurrente de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia por vía de tutelas y recursos extraordinarios.
- Riesgo de nulidades procesales por indebida o deficiente integración del litisconsorcio necesario en procesos de declaración de unión marital.
- Carga probatoria gravosa y desproporcionada para el compañero permanente al tener que demostrar aportes individuales en una "sociedad de hecho especial".
- Marcada división doctrinal y constantes salvamentos de voto en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y la Corte Suprema de Justicia.

PROBLEMA CENTRAL

Rigidez normativa y vacíos legales en la Ley 54 de 1990 respecto a la dinámica evolutiva de la Unión Marital de Hecho en escenarios de transición (mutación a matrimonio y coexistencia con matrimonio anterior inactivo).

Causas Directas

- Incertidumbre sobre el cómputo del término de prescripción de un (1) año (Art. 8, Ley 54 de 1990) cuando la pareja muta de unión marital a matrimonio.
- Impedimento legal insalvable (Art. 2, lit. b, Ley 54 de 1990) por la persistencia nominal de una sociedad conyugal anterior disuelta en la realidad, pero no formalmente.

Causas Indirectas

- Ausencia de una norma expresa que regule el diferimiento o suspensión del término prescriptivo mientras subsista la convivencia bajo la figura del matrimonio.
- Vacío legal sobre la fecha de inicio del término prescriptivo de la sociedad patrimonial previa al fenecer el vínculo matrimonial.
- Inexistencia de una figura legal que habilite la constitución de la sociedad patrimonial tras una separación de hecho prolongada del matrimonio anterior.
- Inexistencia en el Código Civil de una causal autónoma de disolución de la sociedad conyugal por separación física definitiva superior a dos (2) años.

ÁRBOL DE SOLUCIONES (OBJETIVOS Y MEDIOS)

Impacto Positivo Esperado

Garantizar la equidad patrimonial, la protección paritaria a las familias de origen natural y la erradicación del enriquecimiento sin causa en la administración de justicia.

Fines Directos

- Consolidar la seguridad jurídica y reducir la litigiosidad evitable en la jurisdicción de familia.
- Establecer un régimen legal expreso, sistemático y de alta predecibilidad en favor de las uniones maritales de hecho.

Fines Indirectos

- Descongestionar la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en materia de litigios patrimoniales de familia.
- Garantizar el debido proceso mediante la vinculación obligatoria del cónyuge anterior o sus herederos en calidad de litisconsortes necesarios.
- Otorgar certeza sobre la sociedad patrimonial sin obligar a las partes a acudir a remedios subsidiarios complejos como la sociedad de hecho especial.
- Unificar y armonizar los criterios jurisprudenciales mediante una regla legal clara y de aplicación directa.

OBJETIVO CENTRAL

Ajustar el régimen patrimonial de la Ley 54 de 1990 y el Código Civil para otorgar certeza jurídica frente a la mutación del vínculo de hecho a formal y a la separación física definitiva superior a dos (2) años.

Objetivos Específicos:

Establecer normativamente que cuando los compañeros permanentes contraigan matrimonio entre sí, el término de prescripción de la sociedad patrimonial previa se difiera y comience a correr únicamente a partir de la disolución de la sociedad conyugal nacida del matrimonio.

Modificar el literal b del artículo 2 de la Ley 54 de 1990 para permitir la formación de la sociedad patrimonial cuando exista separación física definitiva y cesación de la comunidad de vida del matrimonio anterior por un término no inferior a dos (2) años.

Adicionar el numeral 5 al artículo 1820 del Código Civil para consagrar la separación física definitiva de los cónyuges por más de dos (2) años como causal legal de disolución del haber conyugal inactivo.

Incorporar la vinculación obligatoria del cónyuge anterior o sus herederos en calidad de litisconsortes necesarios dentro de los procesos de declaración de unión marital con impedimento previo.

5.2.2. Propuesta de reforma normativa - Derecho Laboral Colectivo

A partir del insumo remitido, que consolida el análisis de la normativa constitucional, legal y reglamentaria en materia de derecho laboral colectivo, se presenta a continuación el desarrollo narrativo del problema central, sus causas y efectos, así como el objetivo general, los medios, los fines y los indicadores de seguimiento correspondientes a tres (3) ejes temáticos priorizados: huelga, negociación colectiva, organización y asociación sindical. Finalmente se consolida en una problemática transversal.

Eje 1. Huelga

Problema central

El problema central identificado en este eje consiste en la limitación del ejercicio efectivo del derecho de huelga, derivada de la indefinición normativa de los servicios públicos esenciales a los que se refiere el artículo 56 de la Constitución Política.

Causas

Esta limitación obedece, en primer lugar, a la ausencia de una definición legal clara, expresa y taxativa de qué debe entenderse por "servicios públicos esenciales", vacío que ha sido llenado de manera casuística por la jurisprudencia y por las autoridades administrativas. En segundo lugar, dicha indefinición ha derivado en una amplia discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales para calificar la legalidad o ilegalidad de una huelga, sin que existan criterios uniformes de necesidad y proporcionalidad que orienten esa calificación.

Efectos

Como consecuencia de lo anterior, se presentan interpretaciones restrictivas que afectan el ejercicio efectivo de los derechos colectivos de los trabajadores, así

como declaratorias de ilegalidad de huelgas sin un fundamento uniforme y predecible. En conjunto, estas dinámicas debilitan la capacidad de presión colectiva de las organizaciones sindicales, que ven reducido el margen real de ejercicio de este derecho constitucional.

Objetivo general

Frente a esta problemática, se plantea como objetivo general garantizar el ejercicio efectivo del derecho de huelga en los sectores público y privado, bajo criterios legales estrictos, claros y verificables.

Objetivos específicos

Para alcanzar este objetivo se propone, de una parte, definir expresamente por vía legal los servicios públicos esenciales, bajo criterios estrictos de necesidad, proporcionalidad y protección de derechos fundamentales; y, de otra, establecer criterios objetivos y uniformes para la calificación de la legalidad de las huelgas, que reduzcan el margen de discrecionalidad actualmente existente.

La implementación de estos medios debe traducirse en un ejercicio efectivo de los derechos colectivos de los trabajadores, en calificaciones de legalidad de huelga fundamentadas en criterios objetivos y predecibles, y en el consecuente fortalecimiento de la capacidad de negociación y presión colectiva de las organizaciones sindicales.

Indicadores

- Existencia de un listado legal taxativo de servicios públicos esenciales (por ejmplo listado adoptado y vigente)
- Número de huelgas declaradas ilegales por ausencia de criterios claros sobre servicio esencial
- Número de huelgas ejercidas efectivamente frente al total de conflictos colectivos reportados

Eje 2. Negociación colectiva

Problema central

En este eje, el problema central radica en la baja eficacia material y el limitado cumplimiento de los acuerdos derivados de la negociación colectiva.

Causas

Esta situación se explica, en primer término, por la ausencia de mecanismos de cumplimiento obligatorio de los acuerdos derivados de la negociación colectiva, pese a que el artículo 55 de la Constitución Política reconoce este derecho. A ello se suma que, en el sector público, la eficacia de los acuerdos colectivos depende de decisiones administrativas o presupuestales posteriores, en los términos del Decreto 160 de 2014, lo que subordina lo pactado a trámites ajenos a la voluntad de las partes negociadoras. Adicionalmente, los plazos previstos para el inicio de las conversaciones de arreglo directo, regulados en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, resultan susceptibles de dilación sin que existan consecuencias reales para el empleador que las difiere injustificadamente. Finalmente, se identifica el uso de los pactos colectivos, al amparo del artículo 481 del mismo Código, como mecanismo de socavación de la organización sindical minoritaria dentro de la empresa.

Efectos

Estas causas confluyen en acuerdos colectivos con baja eficacia material y jurídica, y en la persistencia de conflictos laborales que no se resuelven de fondo. Asimismo, se genera un desincentivo a la afiliación sindical y un debilitamiento general de la negociación colectiva, al tiempo que se profundiza la desigualdad entre los trabajadores sindicalizados y aquellos no sindicalizados.

Objetivo general

El objetivo general de este eje consiste en fortalecer la eficacia material y el cumplimiento obligatorio de los acuerdos de negociación colectiva, tanto en el sector público como en el privado.

Objetivos específicos

Para ello se propone establecer mecanismos legales de cumplimiento obligatorio y seguimiento de los acuerdos colectivos; ampliar el alcance material de la negociación colectiva en el sector público, reduciendo su dependencia de trámites presupuestales posteriores; fijar plazos perentorios y sanciones efectivas frente a la dilación injustificada del inicio de las conversaciones; y restringir el uso de los pactos colectivos como mecanismo de sustitución o socavación de la organización sindical.

Con la adopción de estos medios se espera contar con acuerdos colectivos de plena eficacia material y jurídica, disminuir los conflictos laborales no resueltos, incrementar la afiliación y el fortalecimiento sindical, y reducir la desigualdad entre trabajadores sindicalizados y no sindicalizados.

Indicadores

- Número de acuerdos colectivos efectivamente cumplidos dentro del término pactado
- Tiempo promedio de inicio de las conversaciones de arreglo directo tras la presentación del pliego de peticiones
- Número de pactos colectivos suscritos en empresas con organización sindical mayoritaria
- Tasa de afiliación sindical

Eje 3. Derecho de asociación y organización sindical

Problema central

El problema central de este eje es el debilitamiento de la organización sindical, ocasionado tanto por la insuficiencia de las sanciones frente a su vulneración como por exigencias normativas que favorecen su atomización.

Causas

Este debilitamiento tiene su origen, en primer lugar, en que las sanciones económicas previstas frente a actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, contenidas en el artículo 354 del Código Sustantivo del Trabajo, resultan insuficientemente disuasorias en la práctica. En segundo lugar, las exigencias numéricas para la constitución de sindicatos, federaciones y confederaciones, fijadas en el artículo 359 del mismo Código y en el Decreto 1469 de 1978, son notoriamente más elevadas que los estándares vigentes en la región, lo que dificulta la organización sindical y favorece su fragmentación. A esto se suma la ausencia de mecanismos claros y objetivos de representación plural y efectiva en empresas donde coexisten varios sindicatos, conforme al Decreto 89 de 2014.

Efectos

Estas causas se traducen en la persistencia de prácticas contrarias a la libertad sindical y a los derechos de los sindicatos por parte de los empleadores, en la atomización y fragmentación de la fuerza sindical, y en el debilitamiento de la capacidad de negociación colectiva de las organizaciones de trabajadores.

Objetivo general

Se plantea como objetivo general fortalecer la organización y representación sindical mediante sanciones disuasorias y requisitos de constitución acordes con los estándares internacionales.

Objetivos específicos

Para tal efecto se propone establecer sanciones proporcionales y disuasorias frente a los actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical; reducir las exigencias numéricas para la constitución de sindicatos, federaciones y confederaciones, en línea con los estándares de la Organización Internacional del Trabajo y de la región; y establecer mecanismos claros y objetivos de representación plural en empresas con pluralidad sindical.

Estas medidas deberían derivar en una disminución de las prácticas que vulneran el derecho de asociación, en el fortalecimiento de la unidad y representatividad sindical, y en una mayor capacidad de negociación colectiva de las organizaciones de trabajadores.

Indicadores

- Monto de las sanciones impuestas por actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical
- Número de sindicatos, federaciones y confederaciones constituidas por año
- Número de empresas con pluralidad sindical que cuentan con un mecanismo formal de representación conjunta

Teniendo en cuenta los anteriores tres (3) ejes prioritarios se centraliza la información de la siguiente manera:

Problema general (transversal a los tres ejes)

Debilitamiento del ejercicio efectivo de los derechos de asociación y negociación colectiva laboral en Colombia, pese a su reconocimiento constitucional y legal.

Causas

Este debilitamiento obedece, en primer lugar, a vacíos e indeterminaciones normativas en aspectos estructurales del derecho colectivo del trabajo —como la definición de los servicios públicos esenciales, el alcance del cumplimiento obligatorio de los acuerdos colectivos, o las exigencias para constituir y sostener organizaciones sindicales—. En segundo lugar, estos vacíos han derivado en una amplia discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales, que

califican, autorizan o sancionan sin contar con criterios objetivos y uniformes. En tercer lugar, los mecanismos de cumplimiento y sanción existentes resultan insuficientemente disuasorios y efectivos, de manera que su incumplimiento no genera consecuencias reales para quien vulnera estos derechos.

Efectos

Como resultado, se restringe el ejercicio efectivo de los derechos colectivos de los trabajadores —ya sea mediante huelgas calificadas de ilegales sin fundamento uniforme, acuerdos colectivos sin eficacia material, o sindicatos debilitados por prácticas antisindicales y exigencias desproporcionadas—. En conjunto, esto se traduce en una disminución sostenida de la capacidad real de negociación y de presión colectiva de las organizaciones sindicales frente a los empleadores y frente al Estado.

5.2.3. Propuesta de reforma al artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 1083 de 2015: fortalecimiento de la estabilidad de los funcionarios que administran justicia como garantía del acceso efectivo a la administración de justicia

AUTORÍA: Universidad del Cauca.

SUBCOMISIONADA PONENTE: María Fernanda Figueroa Gómez

El acceso a la administración de justicia constituye un derecho fundamental y un presupuesto esencial del Estado Social de Derecho. Su garantía no depende únicamente de la existencia de órganos jurisdiccionales, sino también de que quienes ejercen funciones de administración de justicia cuenten con condiciones suficientes de independencia, autonomía y estabilidad para adoptar sus decisiones libres de presiones o injerencias externas.

Actualmente, el artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 1083 de 2015 dispone que el nominador podrá declarar insubsistente, en cualquier momento y sin motivación, el nombramiento ordinario de los empleados de libre nombramiento y remoción. Cuando esta regla se aplica a funcionarios que ejercen funciones jurisdiccionales o adoptan decisiones que inciden directamente en los derechos de las personas, la amplitud de dicha facultad discrecional puede generar riesgos para la independencia judicial y, en consecuencia, afectar el acceso efectivo a la administración de justicia.

En este contexto, se hace necesario revisar el alcance de la disposición reglamentaria, con el propósito de armonizarla con los principios constitucionales de independencia judicial, debido proceso, acceso a la justicia y con los estándares internacionales derivados del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

ÁRBOL DE PROBLEMAS

Problema central: La falta de estabilidad de los funcionarios que administran justicia impide un adecuado acceso a la administración de justicia.

Causas directas

Existen funcionarios judiciales de libre nombramiento y remoción.

El artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 1083 de 2015 permite declarar la insubsistencia sin exigir motivación cuando se trata de funcionarios que ejercen funciones jurisdiccionales.

La facultad discrecional para declarar la insubsistencia carece de límites específicos orientados a proteger la independencia de quienes administran justicia.

Efectos directos

Disminución de la autonomía e independencia de los funcionarios judiciales.

Incremento de la mora judicial derivada de la alta rotación de funcionarios.

Mayor exposición de los funcionarios judiciales a presiones, injerencias o amenazas externas.

Efecto indirecto

Las decisiones adoptadas por funcionarios que carecen de estabilidad e independencia pueden afectar la confianza ciudadana y disminuir las garantías del derecho de acceso a la administración de justicia.

Efecto superior

No existen suficientes garantías para que los ciudadanos obtengan un adecuado acceso a la administración de justicia.

ÁRBOL DE SOLUCIONES (OBJETIVOS)

Objetivo central: Fortalecer la estabilidad e independencia de los funcionarios que administran justicia mediante la modificación del artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 1083 de 2015, garantizando que la declaratoria de insubsistencia respecto de quienes ejercen funciones jurisdiccionales se encuentre debidamente motivada y sustentada en criterios objetivos.

Objetivo específico 1: Fortalecer las garantías de independencia judicial.

Medios:

Exigir motivación expresa en los actos administrativos de insubsistencia respecto de funcionarios que ejercen función jurisdiccional.

Establecer criterios objetivos que limiten el ejercicio de la facultad discrecional.

Garantizar el control judicial efectivo de estas decisiones.

Objetivo específico 2: Promover la estabilidad de los funcionarios encargados de administrar justicia.

Medios:

Reducir la rotación injustificada de funcionarios.

Garantizar continuidad en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Fortalecer la permanencia institucional de los despachos judiciales.

Objetivo específico 3: Fortalecer el acceso efectivo a la administración de justicia.

Medios:

Disminuir las interrupciones en el trámite de los procesos ocasionadas por cambios frecuentes de funcionarios.

Reforzar la confianza ciudadana en la imparcialidad e independencia de quienes administran justicia.

Garantizar que las decisiones jurisdiccionales se adopten libres de presiones externas.

RESULTADOS ESPERADOS:

La implementación de la reforma permitirá:

- Fortalecer la independencia y autonomía de los funcionarios que administran justicia.
- Reducir la discrecionalidad absoluta en la declaratoria de insubsistencia cuando se trate de funcionarios con funciones jurisdiccionales.
- Disminuir la rotación de personal y favorecer la continuidad de los procesos judiciales.
- Incrementar la seguridad jurídica y la confianza ciudadana en las instituciones judiciales.
- Contribuir al cumplimiento de los estándares constitucionales e internacionales sobre independencia judicial y acceso efectivo a la administración de justicia.

INDICADORES

Aumentar el porcentaje de actos administrativos de declaratoria de insubsistencia de funcionarios que ejercen funciones jurisdiccionales que cuenten con motivación expresa, objetiva y verificable, conforme a los criterios establecidos en la reforma del artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 1083 de 2015.

- Reducir el número de declaratorias de insubsistencia de funcionarios que administran justicia anuladas por la Jurisdicción de lo Contencioso

Administrativo por ausencia de motivación, falsa motivación o desviación de poder.
- Disminuir la tasa anual de rotación de funcionarios que ejercen funciones jurisdiccionales en cargos de libre nombramiento y remoción, con el fin de fortalecer la continuidad de los procesos judiciales y la estabilidad institucional de los despachos.

En síntesis, la Subcomisión Académica recomienda modificar el artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 1083 de 2015 para establecer un régimen especial respecto de los funcionarios de libre nombramiento y remoción que ejercen funciones jurisdiccionales o participan de manera directa en la adopción de decisiones judiciales. En estos casos, la declaratoria de insubsistencia deberá estar debidamente motivada, sustentarse en razones objetivas relacionadas con el servicio y respetar los principios de independencia judicial, debido proceso y acceso efectivo a la administración de justicia.

Esta reforma permitiría armonizar la regulación del empleo público con los mandatos constitucionales y con los estándares internacionales en materia de independencia judicial, garantizando que la facultad discrecional de la administración no comprometa el ejercicio imparcial de la función jurisdiccional ni el derecho de los ciudadanos a una justicia independiente, oportuna y efectiva.

5.2.4. Fortalecimiento de los mecanismos de justicia restaurativa en materia penal.

AUTORÍA: Universidad del Cauca.

SUBCOMISIONADO PONENTE: Franklyn Fajardo Sandoval.

METODOLOGÍA DEL PROYECTO.

ÁRBOL DE PROBLEMAS

FOLLAJE: EFECTOS (CONSECUENCIAS).

- Acceso limitado de víctimas e infractores a mecanismos de justicia restaurativa.
- Baja utilización y efectividad de la mediación penal como mecanismo de resolución de conflictos.
- Persistencia de un modelo penal predominantemente retributivo y con limitadas oportunidades de reparación y resocialización.
- Debilitamiento de la confianza en los mecanismos restaurativos como herramienta para la solución de conflictos penales.

TRONCO: PROBLEMA CENTRAL.

Persistencia de barreras normativas, institucionales y territoriales que limitan la implementación efectiva de la justicia restaurativa y reducen su capacidad para contribuir a la reparación integral de las víctimas y a la humanización del sistema penal colombiano.

RAÍCES: CAUSAS (ORÍGENES).

- Ámbito de procedencia de la mediación excesivamente restringido dentro del proceso penal.
- Cobertura territorial insuficiente y concentración de los servicios restaurativos en centros urbanos.
- Débil articulación institucional y escasa formación especializada de los operadores del sistema de justicia restaurativa.
- Ausencia de criterios de evaluación orientados a la calidad, la satisfacción de las víctimas y la efectividad de los acuerdos restaurativos.

ÁRBOL DE SOLUCIONES.

OBJETIVO GENERAL (PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA).

Fortalecer la implementación de la justicia restaurativa en materia penal mediante la eliminación de barreras normativas, institucionales y territoriales, con el fin de consolidar un modelo de justicia más accesible, reparador y humanista.

OBJETIVO ESPECÍFICO.

- Ampliar el ámbito de aplicación de la mediación penal durante las diferentes etapas del proceso judicial y la ejecución de la pena.
- Implementar un modelo territorial escalonado que garantice cobertura efectiva de los servicios restaurativos en todo el territorio nacional.
- Fortalecer las capacidades institucionales mediante la formación de operadores judiciales, la certificación de mediadores y la articulación entre las entidades responsables del sistema.
- Incorporar indicadores de calidad que permitan evaluar la efectividad de la justicia restaurativa a partir de la satisfacción de las víctimas, el cumplimiento de los acuerdos y la cobertura territorial.

FINES DESEADOS.

- Incrementar el acceso efectivo a los mecanismos de justicia restaurativa.
- Fortalecer la reparación integral de las víctimas y los procesos de resocialización de los infractores.
- Consolidar un sistema de justicia penal restaurativo y territorialmente accesible.
- Incrementar la legitimidad, calidad y efectividad de la justicia restaurativa como componente del sistema penal colombiano.

INDICADORES DEL PROYECTO.

- Fortalecer la aplicación de los mecanismos de justicia restaurativa mediante la ampliación de la mediación penal, el fortalecimiento institucional y la eliminación de barreras normativas y territoriales.
- Incrementar el acceso efectivo de la población a los servicios de mediación penal mediante la implementación del modelo territorial escalonado y la articulación con las instituciones y organizaciones que participan en su ejecución.
- Evaluar el desempeño del sistema restaurativo con base en la satisfacción de las víctimas, el cumplimiento de los acuerdos restaurativos, la voluntariedad de las partes y el fortalecimiento de la reparación integral.

5.2.5. Reforma al literal I del numeral 2 del artículo 164 (Capítulo III) del título V de la Ley 1437 de 2011.- Caducidad de la acción de reparación directa

AUTORÍA: Universidad del Cauca.

SUBCOMISIONADA PONENTE: María Fernanda Figueroa Gómez.

METODOLOGÍA DEL PROYECTO. ÁRBOL DE PROBLEMAS

FOLLAJE: EFECTOS (CONSECUENCIAS).

La extrema vulnerabilidad de las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos impide que en el término de dos (2) años accedan a la administración de justicia para obtener reparación cuando el Estado es el causante.

EFECTOS INDIRECTOS.

La caducidad de la acción de reparación directa viola los derechos de las víctimas a una reparación integral y el deber internacional del estado de reparar integralmente.

EFECTOS DIRECTOS.

- El derecho a la reparación es ilusorio con un término de caducidad de la acción de dos (2) años.
- El Estado viola el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
- La imposibilidad de acceso a la reparación es una revictimización de las víctimas de violaciones a los DDHH.

TRONCO: PROBLEMA CENTRAL.

El término de caducidad de dos años del medio de control de reparación directa viola el derecho al acceso a la administración de justicia de las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos.

RAÍCES: CAUSAS (ORÍGENES).

- Las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos están en un Estado de extrema vulnerabilidad.
- El término de dos años de caducidad de la reparación directa se considera desproporcionado para que las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos accedan a la justicia.
- Por lo general las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos carecen de asistencia legal gratuita para acceder a la administración de justicia.

ÁRBOL DE SOLUCIONES.

OBJETIVO GENERAL (PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA).

Introducir un cambio normativo del nivel legal que adicione un inciso que garantice la materialización de los derechos de las víctimas a una reparación integral; como correlación, el cumplimiento del deber internacional del estado para reparar integralmente.

OBJETIVO ESPECÍFICO.

Asegurar que el término de dos años de caducidad de la reparación directa no afecte de manera flagrante los derechos de las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos.

FINES DESEADOS.

Materializar los derechos de las víctimas a la reparación directa, el cual, ha sido considerado como uno de los derechos fundamentales de las mismas. En ese sentido, la protección de los derechos de las víctimas se traduce en la materialización de la Constitución Política de Colombia, al desarrollar un ajuste normativo que responda a las particularidades que sufren las víctimas de las graves violaciones a los Derechos Humanos, las cuales posicionan tanto a las víctimas directas como indirectas en una grave vulnerabilidad que les impide ejercer sus derechos.

INDICADOR DEL PROYECTO.

Elaboración de medidas de enfoque diferencial para las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos para el acceso efectivo a la administración de justicia.

5.2.6. Propuesta de sistema de control jurisdiccional disciplinario para examinar y sancionar las faltas disciplinarias cometidas por los servidores públicos elegidos popularmente

AUTORÍA: Universidad del Cauca.

SUBCOMISIONADA PONENTE: Kenny Campo.

METODOLOGÍA DEL PROYECTO. ÁRBOL DE PROBLEMAS

FOLLAJE: EFECTOS (CONSECUENCIAS).

La incompatibilidad entre el orden interno y un tratado internacional que hace parte del bloque de constitucionalidad vulnera el principio democrático, vulnera los derechos políticos de los electores y de los elegidos popularmente, y mantiene un estado de cosas que implica violación de obligaciones convencionales por parte del Estado Colombiano.

TRONCO: PROBLEMA CENTRAL.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha evidenciado la incompatibilidad entre la Constitución de Colombia y el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos al precisar que la potestad de los Estados de reglamentar los derechos políticos debe entenderse de manera estricta: cuando la resolución de derechos políticos opera como sanción, ha de ser impuesta por una condena penal. La sanción administrativa genera una incompatibilidad convencional con el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos *(caso López Mendoza vs Venezuela y Caso Petro Urrego vs Colombia)*. La respuesta de la Corte Constitucional mantiene el problema ya que ha declarado la exequibilidad de normas que atribuyen función jurisdiccional a una autoridad administrativa, como es la Procuraduría General de la Nación *(Sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-030 de 2023).*

RAÍCES: CAUSAS (ORÍGENES).

La Constitución de Colombia le otorga la competencia a la Procuraduría General de la Nación para disciplinar e imponer sanciones a quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular (Artículo 277, numeral 6).

La Convención Americana de Derechos Humanos establece y garantiza los derechos políticos de los ciudadanos (Artículo 23).

ÁRBOL DE SOLUCIONES.

OBJETIVO GENERAL (PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA).

Introducir un cambio normativo del nivel constitucional que elimine la incompatibilidad entre el orden jurídico interno y el orden internacional de derechos humanos en lo que tiene que ver con el poder sancionatorio de los servidores públicos elegidos popularmente.

OBJETIVO ESPECÍFICO.

Asegurar la compatibilidad entre la Constitución Política de Colombia y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos eliminando la competencia de la Procuraduría General de la Nación para disciplinar y sancionar a los servidores públicos elegidos popularmente.

Configurar un nuevo diseño institucional que confiera competencia a autoridades judiciales para disciplinar y sancionar a los servidores públicos elegidos popularmente.

FINES DESEADOS.

Garantizar los derechos políticos de los elegidos popularmente en consonancia con las obligaciones contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Consolidación de la democracia en Colombia, mediante el aseguramiento de los derechos de la sociedad civil y en particular de los electores, en lo que tiene que ver con la garantía de su voluntad política expresada en el derecho de sufragio.

INDICADOR DEL PROYECTO.

Identificar el grado de avance estatal frente al deber de adecuación normativa de disposiciones consideradas inconvencionales.

5.2.7. Proyecto de ley por medio del cual se reconoce el derecho de habitación del cónyuge supérstite

AUTORÍA: Universidad del Cauca.
SUBCOMISIONADO PONENTE: Hugo Alexander Garcés Garcés.

METODOLOGÍA DEL PROYECTO.

ÁRBOL DE PROBLEMAS

FOLLAJE: EFECTOS (CONSECUENCIAS).

EFECTOS INDIRECTOS.

- Transgresión del derecho fundamental a la vivienda digna y de los compromisos internacionales (PIDESC y CEDAW).
- Desconocimiento del principio de solidaridad familiar y de la corresponsabilidad del Estado en la protección de los más vulnerables.
- Anulación del goce de derechos de la mujer (viuda), lo que se traduce en una forma de discriminación por vacío legal.

EFECTOS DIRECTOS.

- Pérdida de la vivienda y desalojo del cónyuge o compañero permanente tras la adjudicación y partición del bien en el proceso de sucesión.
- Incertidumbre jurídica y habitacional respecto al destino del inmueble que fue el último hogar familiar.
- Afectación del mínimo vital y de la estabilidad emocional y económica del sobreviviente.

TRONCO: PROBLEMA CENTRAL.

El desamparo habitacional y la fragilidad jurídica del cónyuge o compañero permanente supérstite frente a la división o venta del hogar familiar durante el proceso de sucesión.

- El Estado retira su amparo a la familia tras la muerte, permitiendo que los fines patrimoniales de los herederos primen sobre el derecho a la vivienda del supérstite.

RAÍCES: CAUSAS (ORÍGENES).

- Insuficiencia de los mecanismos actuales: Las figuras de "patrimonio de familia" (Ley 70 de 1931) y "afectación a vivienda familiar" (Ley 258 de 1996) no garantizan protección tras la muerte.
- Extinción automática de protecciones: La afectación a vivienda familiar se extingue de pleno derecho con el fallecimiento de uno de los cónyuges.
- Barreras económicas en la sucesión: El patrimonio de familia obliga al supérstite a pagar a los demás herederos su parte para poder adjudicarse el bien, convirtiendo la vivienda en un privilegio económico y no en un derecho.

- Visión exegética del Derecho: Prevalencia de una interpretación formalista del Código Civil que enaltece el derecho de propiedad del comunero como algo absoluto.
- Vacío Legislativo: Ausencia de una norma que reconozca un derecho de habitación vitalicio, gratuito y automático (de pleno derecho) para el sobreviviente, a diferencia de modelos como el argentino.
- Falta de igualdad en el origen familiar: Persistencia de visiones restrictivas que en el pasado privilegiaban solo al matrimonio, aunque la Constitución exige igual protección para la unión marital de hecho.

ÁRBOL DE SOLUCIONES.

OBJETIVO GENERAL (PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA).

- Introducir un cambio normativo del nivel legal que reconozca el derecho de habitación con el objetivo de proteger el derecho a la vivienda del cónyuge/compañero permanente supérstite a habitar el inmueble que constituyó el último hogar familiar.

OBJETIVO ESPECÍFICO.

- Reconocer el derecho personal de habitación sobre el último hogar familiar al cónyuge/compañero permanente supérstite a habitar el inmueble que constituyó el último hogar familiar.

FINES DESEADOS.

- Materializar los derechos de cónyuge/compañero permanente supérstite a habitar el inmueble que constituyó el último hogar familiar con base en la igualdad, equidad, solidaridad y corresponsabilidad en la familia. Especialmente, porque la Constitución Política de 1991 establece en su artículo 42 a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad, a partir de la cual, se despliegan lazos de solidaridad que se extienden incluso tras la muerte de un miembro de la familia.

INDICADOR DEL PROYECTO.

- Nivel de garantías jurídicas del cónyuge o compañero permanente supérstite frente al derecho a la habitación en el marco de la división o venta del hogar familiar durante el proceso de sucesión.

5.2.8. Comentarios al proyecto de reforma al estatuto de arbitraje nacional e internacional.

AUTORÍA: Universidad del Norte.
SUBCOMISIONADA PONENTE: Silvana Insignares Cera.

METODOLOGÍA DE LOS COMENTARIOS.

ÁRBOL DE PROBLEMAS

FOLLAJE: EFECTOS (CONSECUENCIA).

- Suspensiones prolongadas y afectación a la celeridad característica del arbitraje.
- Afectación a la la independencia e imparcialidad del tribunal.
- Riesgos para el derecho de defensa, la transparencia, la protección de datos, la verificación de la información y la responsabilidad por las decisiones adoptadas.
- Interpretaciones distintas entre los centros de arbitraje y controversias económicas entre las partes y el tribunal.
- Uso de cláusulas patológicas para fijar a conveniencia el término del proceso arbitral.
- Exclusión de la sentencia anticipada de eventos en los que resulta jurídicamente posible adoptar una decisión inmediata, como el allanamiento o la ausencia de oposición.
- Confusión sobre la forma en que debe garantizarse la contradicción sobre documentos declarativos.
- Exclusión del laudo anticipado total que pone fin al proceso.
- Dispersión interpretativa y menor previsibilidad para las partes.
- Riesgo de restricciones a derechos fundamentales.
- Exclusión del servicio gratuito a personas naturales o jurídicas que enfrentan barreras económicas efectivas para acudir a la justicia arbitral.

TRONCO: PROBLEMA CENTRAL.

Persistencia de barreras de acceso a la justicia y de vacíos, ambigüedades o inconsistencias procesales en la regulación del arbitraje, que limitan su eficiencia, transparencia, acceso y seguridad jurídica.

RAÍCES: CAUSAS (ORÍGENES).

DIRECTAS

- Incertidumbres sobre las consecuencias de superar el término de suspensión del proceso arbitral antes de la primera audiencia, el límite máximo para su prórroga y sobre quién debe solicitar esta última (las partes conjuntamente o sus apoderados cuando están expresamente facultados para el efecto).
- Insuficiencia en la regulación del deber de revelación (art. 16) cuando se produce un cambio de apoderado.
- Descuido en la armonización del proceso arbitral con las reglas vigentes frente al momento en que se entiende surtida la notificación del auto admisorio y en el establecimiento de criterios para el uso de herramientas de inteligencia artificial (art. 23).
- Incertidumbre sobre las tarifas aplicables a los abogados cuando las partes alcanzan un acuerdo durante la audiencia de conciliación o cuando el proceso termina anticipadamente.
- Indeterminación del momento exacto desde el cual comienza a contabilizarse la duración del proceso arbitral (art. 30), especialmente cuando el pacto arbitral contiene una regla diferente o cuando se pretende

contar el término desde una etapa anterior a la primera audiencia de trámite.
- Desconocimiento de la sentencia anticipada en eventos en los que resulta jurídicamente viable.
- Inadecuada referencia a la ratificación de documentos declarativos provenientes de terceros.
- Inconsistencias entre el laudo arbitral y otras disposiciones del proyecto, por ejemplo, la expresión "laudo final".
- Dificultad para consolidar criterios jurisprudenciales uniformes en materia arbitral.
- Incertidumbre sobre la remisión a las reglas especiales del Código General del Proceso para determinadas controversias arbitrales.
- Limitaciones del acceso al arbitraje para personas naturales con dificultades socioeconómicas o personas jurídicas modestas socioeconómicamente.

INDIRECTAS.
- Vacío en regulaciones específicas del proceso, específicamente sobre la suspensión del proceso, el deber de revelación, la notificación y el uso de la IA, la tarifa de los apoderados y el término de contabilización del proceso arbitral.
- Inconsistente relación con las figuras procesales del CGP.
- Barreras de acceso a nivel socioeconómico.

ÁRBOL DE SOLUCIONES.

OBJETIVO GENERAL (PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA).
- Incorporar ajustes técnicos y procesales al proyecto de reforma del Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional (Proyecto de Ley 09 de 2021), orientados a corregir ambigüedades, armonizar sus disposiciones con la normativa procesal vigente y garantizar mayor seguridad jurídica, transparencia, debido proceso y acceso efectivo a la justicia arbitral.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS.
- Las observaciones buscan precisar las reglas relacionadas con la suspensión y duración del proceso, el deber de revelación de árbitros y secretarios, las notificaciones electrónicas, el uso responsable de inteligencia artificial, la fijación de honorarios, corregir lo correspondiente a la práctica y contradicción de pruebas, el laudo anticipado, el recurso de anulación, las reglas especiales aplicables a determinadas controversias y establecer criterios de acceso al arbitraje social.

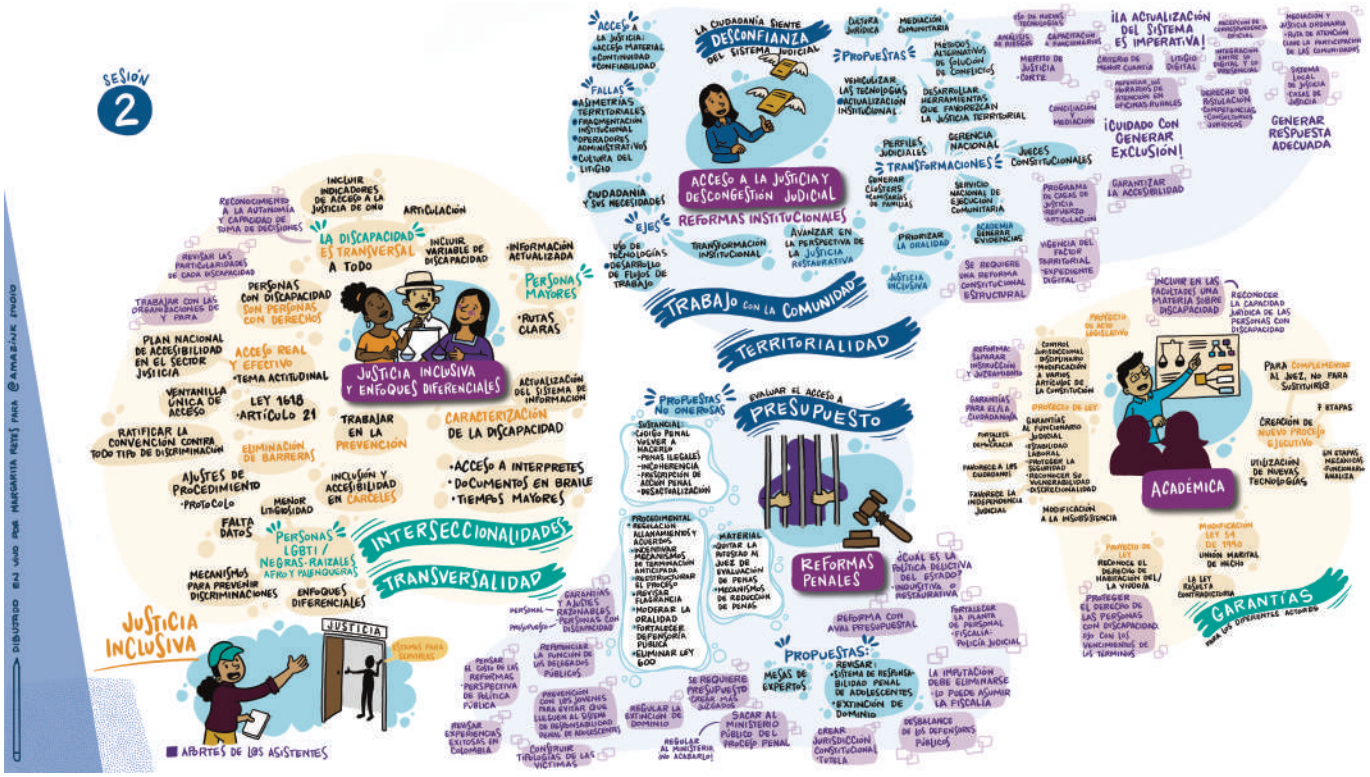
MEDIOS.
- Establecer expresamente las consecuencias de superar el término legal, fijar un límite máximo para la prórroga y exigir que esta sea solicitada conjuntamente por las partes o por apoderados que cuenten con facultad expresa

- Actualizar el deber de revelación e información de árbitros y secretarios frente a cualquier relación o circunstancia relevante respecto del nuevo representante judicial.
- Armonizar las reglas sobre notificaciones electrónicas con la legislación procesal vigente, en particular con la Ley 2213 de 2023 sobre el uso de las TICS en la actividad judicial, determinando de manera inequívoca cuándo se entiende notificado el auto admisorio y desde qué momento comienzan a correr los términos. Adicionalmente, incorporar una disposición sobre el uso responsable y ético de la inteligencia artificial, que exija verificar la información generada, proteger los datos personales, garantizar la transparencia y preservar la responsabilidad directa de los árbitros sobre las decisiones.
- En materia económica, se deben diferenciar las consecuencias sobre los honorarios según la forma en que termine el proceso. Cuando el acuerdo se produzca en la audiencia de conciliación, deberán aplicarse las tarifas previstas para dicha actuación, mientras que los acuerdos extraprocesales y las demás modalidades de terminación anticipada tendrán el tratamiento que expresamente establezca la ley.
- Fijar que el término del proceso de arbitraje empieza a contabilizarse desde la finalización de la primera audiencia de trámite, momento en el cual el tribunal ha resuelto sobre su competencia y se encuentra formalmente habilitado para decidir el conflicto.
- Ampliar la figura del laudo anticipado, de manera que comprenda los eventos de allanamiento, falta de oposición y demás circunstancias en las que la legislación permita adoptar una decisión inmediata.
- Reemplazar la expresión "ratificación" por una regulación de la audiencia de contradicción del testimonio contenido en documentos declarativos de terceros.
- Armonizar las disposiciones sobre laudos totales, parciales y anticipados, eliminando expresiones que puedan impedir que un laudo anticipado total produzca la terminación del proceso y la cesación de funciones del tribunal.
- Asignar los recursos de anulación y revisión de laudos entre particulares a un órgano judicial de cierre que consolide criterios uniformes y fortalezca la seguridad jurídica.
- Redactar las reglas especiales aplicables a determinadas controversias que remitan al Código General del Proceso en un sentido que no limite la autonomía del arbitraje ni restrinja injustificadamente la defensa, la contradicción o la participación de terceros.
- Definir el acceso al arbitraje social con base en la capacidad económica real de los solicitantes, mediante criterios semejantes a los establecidos para el amparo de pobreza

INDICADORES DE LOS COMENTARIOS.

- Evitar suspensiones prolongadas y darle celeridad al proceso arbitral

- Regular la relación entre el nuevo apoderado y los árbitros o el secretario que deban ser informadas para proteger la independencia e imparcialidad del tribunal en lo que tiene que ver con el deber de revelación
- Proteger el derecho de defensa, la transparencia, la protección de datos, la verificación de la información y la responsabilidad por las decisiones adoptadas en relación con la debida notificación y el uso de la IA.
- Establecer claramente las tarifas de los apoderados.
- Fijar inequívocamente el término del proceso arbitral.
- Aplicar la sentencia anticipada en eventos donde existe viabilidad jurídica para adoptar una decisión inmediata.
- Establecer la audiencia de contradicción del testimonio contenido en documentos declarativos de terceros para dar las garantías procesales necesarias.
- Garantizar el laudo anticipado total, el cual pone fin al proceso.
- Consolidar criterios uniformes a nivel jurisprudencial y fortalecer la seguridad jurídica.
- Garantizar los derechos fundamentales respecto de la aplicación de las reglas especiales remitidas al CGP en el proceso arbitral.
- Garantizar el servicio gratuito a personas naturales o jurídicas que enfrentan barreras económicas efectivas para acudir a la justicia arbitral.


SESIÓN 2
LA CIUDADANÍA DIENTE DESCONFIANZA DEL SISTEMA JUDICIAL
ACCESO A LA JUSTICIA Y DESCONGESTIÓN JUDICIAL
REFORMAS INSTITUCIONALES
TRABAJO CON LA COMUNIDAD
TERRITORIALIDAD
¡LA ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA ES IMPERATIVA!
¡CUIDADO CON GENERAR EXCLUSIÓN!
GENERAR RESPUESTA ADECUADA
JUSTICIA INCLUSIVA Y ENFOQUES DIFERENCIALES
LA DISCAPACIDAD ES TRANSVERSAL A TODO
INTERSECCIONALIDADES
TRANSVERSALIDAD
EVALUAR EL ACCESO A PRESUPUESTO
REFORMAS PENALES
ACADÉMICA
GARANTÍAS
JUSTICIA INCLUSIVA
DIBUJADO EN VIVO POR MARGARITA REYES PARA @AMARINK_ENDIO
ABORTES DE LOS ASISTENTES

6. PROPUESTAS DE REFORMA NORMATIVA POR SUBCOMISIÓN

6.1. Subcomisión de justicia inclusiva y enfoques diferenciales

6.1.1. Proyecto de ley de erradicación de las violencias basadas en género

Artículo 1. Objeto. La presente ley crea y fortalece mecanismos y procedimientos judiciales para la protección, investigación y judicialización de las violencias basadas en género o por prejuicio contra mujeres y personas con OSIEGD, que transversalizan las perspectivas de género, de diversidad sexual y de interseccionalidad e incorporan un enfoque centrado en las víctimas y de no revictimización.

TÍTULO I. MEDIDAS Y MECANISMOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA ANTE CASOS DE VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO Y POR PREJUICIO

CAPÍTULO I. FORTALECIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN PARA LA ERRADICACIÓN DE VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO Y POR PREJUICIO

Artículo 2. Actividades de la policía de vigilancia ante el conocimiento de hechos de violencia contra mujeres, y personas con OSIEGD. Adiciónese al artículo 208 de la Ley 906 de 2004 el siguiente inciso:

Cuando la Policía Nacional reciba noticia de hechos de violencia, amenaza o coacción contra mujeres, o personas con orientación sexual o identidad o expresión de género diversa, ofrecerá y prestará a la víctima y sus allegados información sobre sus derechos y la oferta institucional disponible, protección policial y traslado a la entidad prestadora de salud. Además, asegurará la recolección de evidencia, entre otras cosas, mediante el registro de los procedimientos en video, según lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1801 de 2016. El registro quedará consignado en el informe de primer respondiente y será sometido a cadena de custodia.

Artículo 3. Actividad de policía judicial en la indagación de delitos contra mujeres o personas con OSIGED. Adiciónese el parágrafo 1 al artículo 205 de la Ley 906 de 2004, así:

Parágrafo 1. Ante el conocimiento de un delito violento contra mujeres o personas con orientación sexual o identidad o expresión de género diversa, se realizarán de inmediato todos los actos urgentes a que haya lugar, independientemente de la fuente de conocimiento de los hechos o el tiempo transcurrido entre su ocurrencia y su conocimiento. Cuando el sector salud ponga en conocimiento estos hechos, también se desplegará la actuación urgente por parte del equipo de policía judicial para recoger la evidencia recolectada por la institución prestadora de salud.

Artículo 4. Flagrancia. Modifíquese el numeral 2 del artículo 301 de la Ley 906 de 2004:

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. Especialmente en casos de violencia intrafamiliar, delitos sexuales y feminicidio se atenderá a dichos señalamientos y a los indicios que permitan reconocer la reciente ocurrencia de estas conductas y su comisión por parte de la persona señalada.

Artículo 5. **Hipótesis para el desarrollo del programa metodológico por violencias basadas en género o violencias por prejuicio.** Agréguese el parágrafo 1 al artículo 207 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Parágrafo 1. En casos de violencias contra mujeres y personas con orientación sexual o identidad o expresión de género diversa, el programa metodológico incluirá como primera hipótesis que la violencia estuvo fundada en prejuicios o discriminaciones por motivos de género u orientación sexual o identidad de género diversa y se desarrollarán todos los actos de investigación relevantes para confirmarla o desvirtuarla.

Artículo 6. Sobre la prueba anticipada. Modifíquese el artículo 284 de la Ley 906 de 2004 sobre la prueba anticipada, el cual quedará así:

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

1. Que sea practicada ante el juez que cumpla funciones de control de garantías.

2. Que sea solicitada por el Fiscal General o el fiscal delegado, por la defensa, o el/la representante de víctimas o por el Ministerio Público en los casos previstos en el artículo 112.

3. Que sea por motivos fundados y de extrema necesidad y para evitar la pérdida o alteración del medio probatorio.

4. Que se practique en audiencia pública y con observancia de las reglas previstas para la práctica de pruebas en el juicio.

Parágrafo 1. Si la prueba anticipada es solicitada a partir de la presentación del escrito de acusación, el peticionario deberá informar de esta circunstancia al juez de conocimiento.

Parágrafo 1A. En los casos tramitados mediante el procedimiento penal abreviado, la prueba anticipada podrá practicarse desde la fase de indagación.

Parágrafo 2. Contra la decisión de practicar la prueba anticipada proceden los recursos ordinarios. Si se negare, la parte interesada podrá de inmediato y por una sola vez, acudir ante otro juez de control de garantías para que este en el acto reconsidere la medida. Su decisión no será objeto de recurso.

Parágrafo 3. En el evento en que la circunstancia que motivó la práctica de la prueba anticipada, al momento en que se dé comienzo al juicio oral, no se haya cumplido o haya desaparecido, el juez ordenará la repetición de dicha prueba en el desarrollo del juicio oral.

Parágrafo 4. En las investigaciones que versen sobre delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, por delitos contra la Administración Pública y por delitos contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado respecto de los cuales proceda la detención preventiva, será posible practicar como prueba anticipada el testimonio de quien haya recibido amenazas contra su vida o la de su familia por razón de los hechos que conoce; así mismo, procederá la práctica de dicha prueba anticipada cuando contra el testigo curse un trámite de extradición en el cual se hubiere rendido concepto favorable por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

La prueba deberá practicarse antes de que quede en firme la decisión del Presidente de la República de conceder la extradición.

Parágrafo 5. La prueba testimonial anticipada se podrá practicar en todos los casos en que se adelanten investigaciones contra miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados. Las pruebas testimoniales que se practiquen de manera anticipada en virtud de este parágrafo solo podrán repetirse en juicio a través de videoconferencia, siempre que a juicio del Juez de conocimiento no se ponga en riesgo la vida e integridad del testigo o sus familiares, o no sea posible establecer su ubicación.

Parágrafo 6. Cuando se trate de investigaciones que se adelanten por el delito de violencia intrafamiliar, delitos sexuales o feminicidio se practicará como prueba anticipada el testimonio de la víctima para preservar la integridad del medio probatorio. En todo caso, la diligencia deberá llevarse a cabo según lo previsto en los numerales 1 y 4 de este artículo, en presencia del defensor y del delegado del Ministerio Público. El juez de conocimiento se abstendrá de repetir la prueba anticipada en el juicio oral para evitar la revictimización por la reiteración de las declaraciones.

Artículo 7. Criterios para la apreciación de las pruebas en casos de Violencia Basada en género y Violencia por prejuicio. Adiciónese el artículo 285A a la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 285 A. Criterios para la apreciación de las pruebas en casos de Violencia Basada en género y Violencia por prejuicio. De conformidad con los estándares nacionales e internacionales vigentes y sin perjuicio de los principios de la libertad probatoria, presunción de inocencia, autonomía judicial y demás previstos en el Código de Procedimiento Penal, en los casos que involucren violencias contra mujeres o personas con orientación sexual, identidad o expresión de género diversa la valoración probatoria estará libre de prejuicios de género, racistas, de clase, u otros que puedan distorsionar la correcta comprensión de los hechos. Además, se privilegiarán los indicios a partir de una valoración probatoria con perspectiva de género, de interseccionalidad y contexto, cuando las pruebas directas resulten insuficientes. En estos casos se observarán los siguientes criterios en la apreciación de las pruebas, entre otros:

1. Los criterios para la apreciación y valoración de pruebas contenidos en los artículos 17 y 18 de la Ley 1719 de 2014, incluso en casos de violencia contra mujeres y personas con orientación sexual, identidad o expresión de género diversa que no incluyan delitos sexuales.

2. La orientación sexual o identidad o expresión de género diversa de las víctimas, expresada o percibida, no puede ser considerada como "un acto de provocación grave e injusto", que puedan configurar el atenuante de responsabilidad del que trata el artículo 57 Código Penal, ni siquiera en el marco de negociaciones dirigidas a la obtención de preacuerdos.

3. El consentimiento o responsabilidad de la víctima no se inferirá de la ocurrencia de los hechos de violencia en zonas de homosocialización o en el contexto de trabajo sexual.

4. No se valorará la naturaleza sexual del comportamiento anterior o posterior de la víctima o de un testigo para determinar su credibilidad, la ocurrencia del hecho de violencia basada en género o por prejuicio, o la responsabilidad penal.

Artículo 8. Declaraciones anteriores de las víctimas. Agréguese el parágrafo 1 al artículo 381 de la Ley 906 de 2004:

Parágrafo 1. Las declaraciones anteriores al juicio oral de víctimas de violencia basada en género o violencias por prejuicio ingresadas al proceso como pruebas de referencia podrán acompañarse de pruebas directas o de carácter inferencial o indirecto sobre los hechos o, incluso, de corroboración periférica, y ser sustento suficiente para un fallo condenatorio siempre que su valoración conjunta tenga la condición de rebasar el estándar de conocimiento de la duda razonable.

Artículo 9. Estructura. Adiciónese el numeral 2.3.4 al artículo 2 del Decreto Ley 16 de 2014, así:

(...) 2.3.4. Dirección Especializada contra las violencias contra las mujeres y personas con OSIEGD.

Artículo 10. Adiciónese el artículo 36B al Decreto Ley 016 de 2014:

Artículo 36B. Dirección Especializada contra las violencias basadas en género y por prejuicio de la Fiscalía General de la Nación. Créase al interior de la Fiscalía General de la Nación, adscrita a la Delegada para la Seguridad Territorial, la Dirección Especializada contra las violencias basadas en género y por prejuicio.

Esta Dirección tendrá las siguientes funciones:

Apoyar en el diseño de las líneas de política criminal, estrategias de intervención, protocolos y lineamientos de los delitos de violencia basada en género y por prejuicio.

Apoyar y acompañar el proceso de investigación y de judicialización de casos de violencia basada en género y violencia por prejuicio, en conjunto con las Delegada para la Seguridad Ciudadana y de Crimen Organizado de la Vicefiscalía y bajo la Centros Judiciales de Erradicación de Violencias.

Adelantar la articulación con las autoridades competentes para garantizar el funcionamiento adecuado, coordinado y progresivo de los Centros Judiciales de Erradicación de Violencias creados mediante esta Ley.

Impulsar el análisis de prácticas y patrones criminales asociados a las violencias basadas en género y por prejuicio, en articulación con los Grupos de Análisis de Información de los Centros Judiciales para la Erradicación de Violencias, y las demás dependencias que corresponda.

Asesorar, acompañar y apoyar casos o situaciones de competencia de la Dirección con el fin de consolidar una estrategia jurídica e investigativa integral.

Ejercer la acción penal sobre casos o situaciones priorizados por el Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos o asignados por el Fiscal General de la Nación.

Diseñar estrategias para el cumplimiento integral de órdenes relacionadas con violencias de género o por prejuicio en decisiones en que se declare la responsabilidad del Estado y se vincule a la Fiscalía General de la Nación, dictadas por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional o las instancias internacionales, y la adopción de medidas de no repetición adecuadas y pertinentes.

Acompañar el diseño de acciones formativas para la investigación y judicialización de violencias basadas en género y por prejuicio, en conjunto con la Dirección de Altos Estudios.

Las demás que le sean asignadas por la ley, por el Fiscal General de la Nación o el Vicefiscal General de la Nación.

Parágrafo 1. Para la conformación de la planta de esta Dirección se podrán reasignar los cargos de grupos especializados existentes al interior de las Direcciones y Delegadas. Además, se crearán los cargos necesarios para su funcionamiento y que se identifiquen según la valoración de cargas de trabajo.

CAPÍTULO II. FORTALECIMIENTO DE LA JUDICIALIZACIÓN PARA LA ERRADICACIÓN DE VIOLENCIAS DE GÉNERO Y POR PREJUICIO

Artículo 11. Audiencias preliminares para garantías de derechos de víctimas de violencias de género o por prejuicio. Adiciónese el artículo 154A a la Ley 906 de 2004:

Art. 154A. Audiencias preliminares para garantías de derechos de víctimas de violencias de género o por prejuicio. Además de lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley 906 de 2004, en casos por violencia contra las mujeres y personas con orientación sexual , identidad o expresión de género diversa se tramitará en audiencia preliminar:

1. La adopción oportuna, integral y adecuada a las necesidades diferenciales y contextos de violencia, de las medidas de protección, atención y estabilización del artículo 12 de esta Ley, y las demás que sean necesarias para la garantía y restablecimiento de los derechos de las víctimas y su núcleo familiar de forma inmediata, incluso si estas excedieran el ámbito de especialidad penal, sin perjuicio de las remisiones que sean necesarias para la decisión sobre asuntos de fondo sobre otras especialidades.

2. La remisión al Servicio Nacional de Defensoría Pública, cuando se presenten las condiciones del artículo 21 de la Ley 24 de 1992, de asuntos de familia, laborales, civiles, administrativos, de restitución de tierras o agrarios, comerciales en el contexto de violencias basadas en género y violencias por prejuicio, para que sean tramitados ante los jueces competentes, cuando la víctima así lo desee.

Artículo 12. Medidas de atención, protección y estabilización para víctimas de violencias de género o por prejuicio. Las mujeres y personas con OSIGED víctimas de violencias de género o por prejuicio dentro o fuera del contexto familiar, directamente o mediante su representante, y la Fiscalía podrán solicitar al juez tanto las medidas estipuladas en la Ley 1257 de 2008, el artículo 598 del Código General del Proceso y el artículo 133 de la Ley 906 de 2004, o cualquier medida necesaria para garantizar su atención, protección y estabilización.

Parágrafo 1. Las entidades competentes reglamentarán las medidas d**e** atención, protección y estabilización y los criterios de asignación para su aplicación integral a personas con orientación sexual, identidad o expresión de género diversa en lo que corresponda para garantizar su implementación.

Parágrafo 2. El Ministerio de Justicia desarrollará y reglamentará un listado no taxativo de medidas específicas para garantizar la protección, atención y estabilización de víctimas de violencias basadas en género y por prejuicio en los ámbitos políticos, digitales, laborales y otros fuera o dentro del contexto familiar.

Artículo 13. Incumplimiento de medidas. En casos de incumplimiento de las medidas de protección ordenadas por el juez de control de garantías en casos de violencias de género y por prejuicio, este podrá aplicar las sanciones por el incumplimiento de medidas de protección previstas en el artículo 7 de la Ley 294 de 1996, de oficio o a solicitud de la Fiscalía, la víctima o su representante.

Artículo 14. Derechos de las víctimas en el proceso penal. Adiciónese los siguientes literales al artículo 11 de la Ley 906 de 2004:

l) En situaciones de violencia basadas en género o por prejuicios, las víctimas, sus familiares y/o testigos tienen derecho a la no confrontación con la/s persona/s indiciada/s o personas relacionadas con esta/s, incluso en diligencias virtuales.

m) En situaciones de violencia basadas en género o por prejuicios, las víctimas, tienen derecho a que se salvaguarde su integridad física, psicológica y emocional y a no ser revictimizadas.

Artículo 15. Transversalización de los enfoques diferenciales e igualdad de las partes. Modifíquese el artículo 4 del Código General del Proceso, el cual quedará así:

Artículo 4. Transversalización de los enfoques diferenciales e igualdad de las partes. El juez debe hacer uso de los poderes que este código le otorga para lograr la igualdad real de las partes, de conformidad con el principio de no discriminación.

En la actuación procesal, los/as funcionarios/as judiciales aplicarán los siguientes enfoques: de género y diversidad sexual; étnico-racial y antiracista; social y de derechos humanos sobre la discapacidad y anticapacitismo; de curso de vida; de interseccionalidad; territorial; y de acción sin daño.

Cuando una de las partes sea víctima de violencias de género o por prejuicio, el juez adoptará las medidas garantizar que la persona no sea revictimizada o confrontada con su agresor en el marco del proceso judicial, sin importar su especialidad, y la salvaguarda de su intimidad.

Artículo 16. Representación judicial para víctimas de violencias basadas en género y por prejuicio. Agréguese el parágrafo 1 del artículo 12 de la Ley 941 de 2005 por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública, así:

Parágrafo 1. En casos por violencias basada en género y por prejuicio, el sistema garantizará la asistencia y representación judicial de las víctimas en asuntos de familia, laborales, civiles, comerciales, administrativos, de restitución de tierras o agrarios, incluyendo en procesos o programas de justicia restaurativa. Para el

cumplimiento de estas funciones, la Defensoría del Pueblo organizará lo pertinente en los seis meses siguientes a la expedición de esta Ley.

Artículo 17. Fortalecimiento de la Defensoría Pública en materia de enfoques diferenciales e interseccionalidad. Agréguese el artículo 42A al Título IV de la Ley 941 de 2005 por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública, que quedará así:

Artículo 42A. Lo previsto en este título incluirá la capacitación en la incorporación y transversalización de los enfoques de género, de diversidad sexual, de antirracismo, de anticapacitismo y de interseccionalidad en materias jurídicas y en ciencias auxiliares y complementarias para promover la adecuada representación judicial de las violencias basadas en género y por prejuicio, para lo cual se podrán adelantar de convenios con universidades, institutos u organizaciones con especialidad en estos asuntos.

Artículo 18. Fortalecimiento de la formación de los funcionarios de la Rama Judicial y el Ministerio Público en materia de enfoques diferenciales e interseccionalidad. Adiciónese el numeral 11A al artículo 94 del Decreto 52 de 1987:

11A. Formar, capacitar, actualizar y adiestrar en la incorporación y transversalización de los enfoques de género, de diversidad sexual, de antirracismo, anticapacitismo y de interseccionalidad en materias jurídicas y en ciencias auxiliares y complementarias a los servidores de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, y a quienes deben ingresar a la carrera, para promover el adecuado abordaje judicial de las violencias basadas en género y por prejuicio. Esto, podrá hacerlo directamente o por medio de convenios con universidades, institutos u organizaciones con especialidad en estos asuntos.

Artículo 19. Prohibición de competencia de la justicia penal militar. Agréguese el siguiente inciso al artículo 3 de la Ley 1407 de 2010:

Artículo 3°. Delitos no relacionados con el servicio. (...) Tampoco podrán relacionarse con el servicio delitos que involucren abuso, violencia o discriminación contra personas con orientación sexual, identidad o expresión de género diversa o contra las mujeres por motivos de género o por prejuicios asociados a su orientación sexual o identidad de género.

CAPÍTULO III. CONCURSO ESPECIALIZADO PARA LA RAMA JUDICIAL

Artículo 20. Concurso especializado para la erradicación de violencias basadas en género y por prejuicio en la Rama Judicial. Los concursos para la selección de funcionarios y funcionarias de la rama judicial incorporarán criterios y reglas orientados a garantizar diversidad y representatividad de mujeres y personas con OSIEGD en sus diversidades.

CAPÍTULO IV. PROCEDIMIENTO DE SALVAGUARDA PARA VIOLENCIAS DE GÉNERO O POR PREJUICIO

Artículo 21. Procedimiento de salvaguarda para violencias de género o por prejuicio. Cualquier persona podrá solicitar ante un juez, sin perjuicio de

su especialidad, por sí, o por medio de su representante, que se declaren medidas integrales de atención, protección y estabilización, de las que trata el artículo 12 de la presente Ley, para garantizar, proteger y restablecer sus derechos vulnerados, amenazados o en riesgo producto de violencias de género o por prejuicio, a través del procedimiento de salvaguarda. Este tendrá carácter preferente y sumario, por lo cual será resuelta con prelación sobre cualquier asunto, salvo el de tutela o hábeas corpus. Las solicitudes podrán presentarse en todo momento y lugar, todos los días y en cualquier horario, sin ningún tipo de requisito previo.

Artículo 22. Contenido de la solicitud. La solicitud podrá ser presentada, sin ninguna formalidad o autenticación, mediante escrito donde se exprese con claridad su motivación incluyendo la descripción de la violencia basada en género o por prejuicio así como de otras circunstancias relevantes, y la información de quien ejerce la violencia, si la tuviere. Además, contendrá los datos de identificación y ubicación de la persona solicitante. En todos los casos, se mantendrá reserva de dicha información. No se exigirá a las personas con orientación sexual, identidad o expresión de género diversa prueba adicional al autorreconocimiento para la acreditación de su identidad.

Artículo 23. Procedimiento. El juez avocará conocimiento de la solicitud mediante auto que deberá proferirse en cualquier momento dentro de las 24 horas siguientes a la recepción de la misma. En esta etapa procesal el juez se abstendrá de calificar la existencia de la violencia de género o por prejuicio. Mediante el auto, el juez decidirá sobre las medidas cautelares o preventivas de atención, protección y estabilización a las que haya lugar cuando sea necesario y urgente, de oficio o a petición de parte, sin perjuicio de que en cualquier momento del trámite, incluso posterior a la sentencia, el juez de primera instancia deba ampliar o modificar las medidas necesarias para la protección de la persona solicitante.

Contra la providencia que decrete medidas cautelares no procederá recurso alguno y deberá acatarse de manera inmediata, sin necesidad de esperar a notificar al accionado. Los particulares y las autoridades administrativas y de policía acatarán las órdenes que se expidan en el marco de esta acción y remitirán constancia de cumplimiento de estas de inmediato, so pena de desacato a la orden judicial.

Artículo 24. Notificación. En el auto de conocimiento se ordenará a la secretaría del juzgado la notificación por el medio más expedito al accionado.

Si no se obtiene información de notificación, el juez procederá a nombrar un *curador ad litem* dentro de las 24 horas siguientes. El *curador ad litem* será un abogado inscrito en el Registro Nacional de Abogados y su aceptación y posesión deberá realizarse dentro de las 24 horas posteriores a su notificación.

En caso de que el accionado no pueda ser identificado, el juez podrá emitir una orden de protección genérica contra "el accionado", y una vez identificado, se actualizará la orden con su identidad.

Artículo 25. Informe del accionado y sentencia de primera instancia. Una vez notificado el accionado, o su curador, este dispondrá de un término improrrogable de 72 horas para pronunciarse sobre los hechos, fundamentos y razones expuestos en la solicitud. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, sin perjuicio de las facultades del juez para solicitar pruebas adicionales.

Una vez llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, el juez proferirá sentencia de primera instancia en un término no superior a 10 días, contados desde la fecha del auto que avocó conocimiento y declarará las medidas definitivas que resulten procedentes para la atención, protección y estabilización de la víctima.

Parágrafo. En los casos en que el juez requiera información adicional para identificar o notificar al accionado, o cuando sea necesario solicitar información a otras autoridades, el término para proferir sentencia de primera instancia podrá extenderse hasta por 5 días adicionales, contados a partir del vencimiento del término inicial de 10 días.

Artículo 26. Contenido de la sentencia. La sentencia que profiera el juez contendrá:

La identificación de la persona solicitante.

La identificación de la persona que ejerza la violencia de género o por prejuicio si se conoce.

La motivación de la decisión, que incluya consideraciones sobre el riesgo o afectación de la víctima, el contexto de violencia y discriminación a partir de los enfoques diferenciales.

La definición de las medidas de atención, protección o estabilización decretadas, las cuales se mantendrán vigentes hasta que se adopte una decisión definitiva en los procesos correspondientes o cuando el juez considere que han cesado las condiciones que justificaron su imposición, a solicitud de alguna de las partes previa manifestación de la otra parte.

Identificación de las acciones o procedimientos adicionales que pueda adelantar la persona solicitante para obtener una protección o reparación integral o resolución de fondo de los asuntos bajo su conocimiento, atendiendo a la naturaleza de las violencias de género o por prejuicio sufridas.

Artículo 27. Cumplimiento. Las órdenes contenidas en el fallo son de inmediato cumplimiento. Si la orden estuviere en cabeza de una persona natural o jurídica de derecho privado, esta deberá ser cumplida en un término perentorio de 48 horas. Dicho cumplimiento deberá ser acreditado por el accionado en un informe, que se entenderá rendido bajo la gravedad de juramento con su sola presentación.

Si la orden estuviere en cabeza de una autoridad pública y no se cumpliere dentro de las 48 horas siguientes, el juez requerirá al superior del responsable para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario

contra aquél. Pasadas otras 48 horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado.

Artículo 28. Seguimiento de la sentencia. Es deber del juez adoptar directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento de la sentencia, incluyendo el trámite de incidentes de desacato en los términos del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991. En cualquier caso y sin perjuicio del trámite de los incidentes de desacato a que haya lugar, el juez deberá utilizar los poderes correccionales para garantizar la efectividad de sus decisiones, según lo regulado en el artículo 44 de la Ley 1564 de 2012.

El juez de primera instancia conservará competencia, incluso después de ejecutoriada la sentencia que se profiera en el proceso, para adoptar las medidas necesarias para la protección de la víctima.

Artículo 29. Primera instancia. Son competentes para conocer de este proceso en primera instancia -a prevención- los jueces municipales, sin perjuicio de su especialidad.

Si la violencia que motiva la solicitud estuviere en cabeza de una autoridad pública del orden municipal o departamental, será competente en primera instancia el juez administrativo del circuito con competencia territorial en el municipio donde esta hubiere ocurrido. Si la autoridad fuera del orden nacional, la competencia en primera instancia será del Tribunal Administrativo -sala unitaria- con competencia territorial en el municipio donde la violencia hubiere ocurrido.

Si la autoridad accionada perteneciera a la Rama Judicial del Poder Público o a la Jurisdicción Especial para la Paz, el juez competente en primera instancia será el superior jerárquico que conociere la apelación (o súplica) contra las decisiones adoptadas por la autoridad judicial accionada.

Artículo 30. Compatibilidad y autonomía de la acción. Este procedimiento es autónomo e independiente de otras acciones o procedimientos que puedan ser iniciados o tramitados, entre otros, en materia penal, civil, familia, contencioso administrativa o policiva. Su ejercicio no implicará renuncia, exclusión o limitación alguna respecto de otros mecanismos de protección, reparación o responsabilidad previstos en el ordenamiento jurídico.

Las decisiones adoptadas en el marco de este procedimiento especial no constituirán cosa juzgada respecto de otros procesos o acciones que puedan adelantarse en relación con los mismos hechos, y su iniciación o trámite no generará pleito pendiente o prejudicialidad alguna.

TÍTULO III. CENTROS JUDICIALES PARA LA ERRADICACIÓN DE VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO O POR PREJUICIO

CAPÍTULO I. CENTROS JUDICIALES PARA LA ERRADICACIÓN DE VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO O POR PREJUICIO

Artículo 31. Centros Judiciales para la erradicación de violencias basadas en género o por prejuicio. Créense de forma progresiva y gradual los Centros Judiciales para la Erradicación de Violencias Basadas en Género o Por Prejuicio, cuya coordinación y administración estará a cargo del Ministerio de Justicia, con respeto de las funciones constitucionales y legales del Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Defensoría del Pueblo y las demás entidades incluidas en los Centros Judiciales.

Se podrán crear Centros Judiciales de carácter intermunicipal, municipal, departamental o regional. Además, estos podrán tener unidades con funciones de itinerancia teniendo en cuenta las condiciones de acceso y seguridad de cada territorio.

Parágrafo 1. Los Centros Judiciales contarán con personal con experticia y conocimiento en temas interculturales y cosmovisiones, que podrá pertenecer a los propios pueblos y facilitar la traducción e interpretación de lenguas nativas o idiomas propios y/o prestar acompañamiento espiritual, cuando corresponda.

Parágrafo 2. Los Centros Judiciales contarán con intérpretes de lengua de señas, guía intérprete y/o personas facilitadora que pueda identificar barreras de comunicación en el proceso judicial, sugerir la implementación de ajustes de procedimiento que permitan superarlas y prestar asistencia en las distintas etapas, incluso en la práctica de pruebas. Además, podrán disponer de herramientas tecnológicas que permitan acceder a la interpretación en lengua de señas colombiana.

Artículo 32. Funciones de los Centros Judiciales. Los Centros Judiciales incluirán grupos de trabajo interdisciplinarios encargados de desarrollar las siguientes funciones:

Brindar atención primaria a las víctimas de violencias basadas en género o por prejuicio. Esto incluye brindar acompañamiento psicosocial y orientación jurídica inicial; identificar y valorar riesgos, necesidades y afectaciones, emitir alertas para la solicitud de medidas de protección y otras acciones a las que haya lugar, así como realizar seguimiento de los casos y medidas adoptadas.

Brindar representación judicial y acompañamiento psico-jurídico gratuito, transversal y continuo durante el proceso judicial a las víctimas de los casos de competencia de los Jueces de Erradicación de Violencias de los que trata el artículo 36 de esta Ley. El acompañamiento podrá incluir víctimas indirectas y personas allegadas.

Orientar el funcionamiento de mecanismos de justicia restaurativa con enfoques diferenciales, de género, interseccional, étnico, antirracista y anticapacitista, que reconozcan las necesidades, afectaciones y los daños de las víctimas de violencias basadas en género o por prejuicio que acudan al Centro, cuando proceda según lo dispuesto en el Libro VI de la Ley 906 de 2004.

Recolectar, sistematizar y analizar información sobre los hechos y los contextos de violencia de género y por prejuicio para identificar prácticas, patrones, posibles responsables y aparatos criminales relacionados.

Contribuir al diseño de estrategias de prevención de estas violencias y la implementación de acciones para disminuir su subregistro y mejorar su caracterización.

Garantizar la investigación y ejercicio de la acción penal especializada en casos conocidos por el Centro Judicial, que estará a cargo de las fiscalías, policía judicial y peritos para la erradicación de violencias de género y por prejuicio creadas en los artículos 33, 34 y 35 de esta Ley.

Garantizar el conocimiento judicial y la resolución de los casos a cargo de los Juzgados para la erradicación de violencias de circuito especializados creados en el artículo 36 de esta Ley.

Parágrafo 1. Los profesionales del derecho encargados del acompañamiento jurídico y la representación judicial en los Centros Judiciales estarán vinculados a la Defensoría del Pueblo. Estos profesionales deben contar con experiencia y formación especializada en Violencia Basada en Género y por prejuicio.

Artículo 33. Policía judicial para la erradicación de violencias basadas en género y por prejuicio. Créense profesionales de Investigación y técnicos investigadores para la erradicación de violencias, encargados de realizar actos de investigación en casos conocidos por los Centros Judiciales, incluyendo la realización de entrevistas forenses y demás actos de investigación para recolección y análisis de evidencia. Para esto se crearán cargos de investigadores expertos, profesionales de investigación y técnicos investigadores al interior de la Fiscalía General de la Nación con asignación exclusiva a los Centros Judiciales.

Artículo 34. Peritos para la erradicación de violencias basadas en género y por prejuicio. Créense peritos especializados en distintas ciencias y conocimientos como la psicología, la informática forense, la antropología o las ciencias sociales, los estudios de género, antirracistas, anti-sexistas y anticapacitistas, entre otros. Además, créense Profesionales médico-legistas para recolección inmediata de evidencia médico-forense al interior del Instituto Nacional de medicina Forense con asignación exclusiva a los Centros Judiciales.

Artículo 35. Fiscalías para la erradicación de violencias delegadas ante jueces penales del circuito especializados. Créense fiscalías para la erradicación de violencias delegadas ante jueces penales del circuito especializados encargadas de:

Investigar las conductas cometidas contra mujeres y personas con orientación sexual o identidad o expresión de género diversa que correspondan con delitos de violencia intrafamiliar, inasistencia alimentaria, amenazas, lesiones o constreñimientos, actos de discriminación, hostigamiento, homicidio, feminicidio, y homicidios en persona protegida, lesiones en persona protegida, tortura en persona protegida, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales establecidos en el título IV del Libro II del Código Penal, delitos sexuales o reproductivos en persona protegida establecidos en el artículo 138, 138A, 139, 139A, 139B, 139C, 139D, 139E,141, 141A, 141B, desaparición, trata de personas, aborto forzado, aborto sin consentimiento, y otras conductas conexas.

Acusar, si a ello hubiere lugar, a los presuntos autores o partícipes de las conductas punibles investigadas ante los Jueces para la Erradicación de Violencias, creados mediante el artículo 36 de esta Ley. Cada despacho contará con, al menos, un asistente de fiscal.

Parágrafo 1. La Fiscalía General de la Nación garantizará la asignación exclusiva de los cargos de los fiscales a los Centros Judiciales. La creación, asignación y funcionamiento de estos cargos no suprime, ni sustituye las funciones de fiscales, investigadores o médicos legistas que ya existen y que podrían conocer procesos de naturaleza similar fuera del Centro Judicial.

Artículo 36. Juzgados para la erradicación de violencias de circuito especializados. Conforme al artículo 11 de la Ley 270 de 1996, créanse los juzgados para la erradicación de violencias de circuito especializado, con el equipo judicial correspondiente. La localización de las sedes de estos juzgados coincidirá con los Centros Judiciales para la erradicación de violencias basadas en género y por prejuicio. Sus competencias serán las siguientes:

Competencia territorial. Estos juzgados serán competentes en los circuitos judiciales correspondientes, sin perjuicio de que en los Centros Judiciales para la erradicación de las violencias basadas en género y por prejuicio, en los que el respectivo despacho tiene sede, se desarrollen funciones administrativas y/o de acompañamiento que, por su naturaleza, no se encuentren limitadas a la competencia territorial de las autoridades judiciales. Adicionalmente, los juzgados podrán ser itinerantes.

Competencia material. Estos juzgados conocerán:

En materia penal, los siguientes delitos cuando sean cometidos contra mujeres y personas con orientación sexual o identidad o expresión de género diversa: de violencia intrafamiliar, inasistencia alimentaria, amenazas, lesiones o constreñimientos, actos de discriminación, hostigamiento, homicidio, feminicidio, y homicidios en persona protegida, lesiones en persona protegida, tortura en persona protegida, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales establecidos en el título IV del Libro II del Código Penal, delitos sexuales o reproductivos en persona protegida establecidos en el artículo 138, 138A, 139, 139A, 139B, 139C, 139D, 139E,141, 141A, 141B, desaparición, trata de personas, aborto forzado y aborto sin consentimiento.

En materia civil y de familia cuando haya contexto de violencia o discriminación contra mujeres y personas con orientación sexual o identidad o expresión de género diversa en las siguientes materias: la cesación de efectos civiles del matrimonio, divorcio, declaración de unión marital de hecho, fijación, exoneración y adición de la cuota alimentaria, la regulación de la custodia, el régimen de visitas de los hijos, separación de hecho, liquidación y/o disolución de sociedades conyugales o patrimoniales y procesos de sucesión o petición de herencia.

En materia civil, en los asuntos contenciosos que involucren pretensiones contractuales -civiles o mercantiles- y/o extracontracuales, de cualquier tipo, en los que haya contexto dede violencia o discriminación contra mujeres y personas con orientación sexual o identidad o expresión de género diversa.

En materia laboral cuando haya contexto de violencia o discriminación contra mujeres y personas con orientación sexual o identidad o expresión de género diversa en las siguientes materias: los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo y el procedimiento sancionatorio por acoso laboral cuando las víctimas sean trabajadores o empleados particulares.

En materia comercial cuando haya contexto de violencia y discriminación contra personas con orientación sexual o identidad o expresión de género diversa, incluyendo asuntos relativos a sociedades comerciales de parejas y exparejas.

Parágrafo 1. Se deberá garantizar en cada Centro Judicial las funciones diferenciadas de conocimiento y de garantías en materia penal. La creación de los juzgados fijos e itinerantes de que trata este artículo será dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 37. Conocimiento no preferente y fuero de atracción. El conocimiento de los asuntos previstos en el artículo anterior por parte de los jueces para la erradicación de violencias de circuito especializados, no obsta para que los mismos puedan ser de conocimiento de otros juzgados competentes en la misma jurisdicción.

Cuando el juez para la erradicación de violencias de circuito especializado, en el curso de cualquier asunto dentro de la jurisdicción ordinaria (penal, civil, laboral, familia u otro), advierta que los hechos que está conociendo están relacionados con otros que hacen parte de un proceso tramitado ante otro juzgado, pero que pertenecen al mismo contexto de violencia y son de su competencia, podrá solicitar que se remita el expediente para asumir su conocimiento. Este fuero de atracción se aplicará independientemente de la etapa procesal en que se encuentre el proceso, siempre que no se haya iniciado la etapa probatoria o su equivalente según su naturaleza.

Artículo 38. Facultades especiales de los jueces de erradicación de violencias del circuito especializado. Durante el trámite de cualquier proceso ante el juez especializado, las partes podrán manifestar su interés en iniciar otro proceso relacionado que también sea de su competencia. El juez, de ser necesario, remitirá a la parte interesada al equipo de acompañamiento del Centro Judicial para la Erradicación de Violencias Basadas en Género o por

Prejuicio, para que le brinden la asesoría psico-jurídica y/o representación judicial necesaria para la presentación de una denuncia o la formulación y radicación de una demanda ante el mismo juez.

Artículo 39. Asociación procesal. El mismo juez especializado conocerá de todos los asuntos en el marco de la jurisdicción ordinaria relacionados con el contexto de violencia que vive una persona, sean estos de naturaleza penal, civil, laboral, de familia, o comercial. Una vez iniciado un nuevo proceso relacionado, ya sea por denuncia penal o demanda de otra naturaleza, conforme al artículo anterior, se procederá a su asociación procesal con el proceso original, ante el mismo juez, bajo las siguientes reglas:

Los asuntos de las diferentes especialidades tramitados en relación con una misma persona afectada por violencia o discriminación, serán asociados en consideración al contexto de violencia y discriminación contra mujeres y personas con orientación sexual o identidad o expresión de género diversa en un solo expediente. El juez tramitará cada proceso según las reglas procesales aplicables a su respectiva especialidad, pero tendrá en cuenta toda la información de contexto de los procesos asociados para su valoración integral.

Cuando se produzca la asociación procesal de casos de especialidad penal y otras será indispensable que alguna de las partes de los procesos en materia civil, de familia, comercial, agraria o laboral, sea imputado en el proceso penal.

Las pruebas practicadas en un proceso podrán ser tenidas en cuenta en otros de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 174 de la Ley 1564 de 2012.

La decisión de fondo sobre cualquiera de los asuntos no podrá dilatar la decisión sobre los demás tramitados en el mismo expediente. El juez decidirá sobre cada asunto cuando haya agotado el proceso correspondiente, sin perjuicio de que pueda resolver asuntos de más de una especialidad en una misma decisión judicial.

Parágrafo. Sin perjuicio de las reglas establecidas en este artículo, los procesos se regirán, en lo demás, según las normas procesales correspondientes para cada especialidad en el Código General del Proceso y las demás normas que resulten aplicables. La asociación procesal no excluye la posibilidad de acumulación procesal prevista en el artículo 148 Código General del Proceso o la unidad procesal por conexidad establecida en el artículo 51 del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 40. Competencia de las Salas de Erradicación de Violencias. En los distritos judiciales en los que ejerzan funciones jueces del circuito especializado para la erradicación de violencias, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial conformarán Salas de Erradicación de Violencias, que estarán integradas por magistrados/as que conocerán y decidirán sobre:

La segunda instancia de los procesos con decisión de los jueces para la erradicación de violencias de género y por prejuicio.

El recurso de queja contra los autos que nieguen apelaciones de providencias proferidas por los jueces para la erradicación de violencias de género y por prejuicio.

El recurso de revisión contra las sentencias dictadas por los jueces para la erradicación de violencias de género y por prejuicio.

Las peticiones de cambio de radicación de un proceso o actuación, que implique su remisión al interior de un mismo distrito judicial, de conformidad con lo previsto en el numeral 8 del artículo 30 del Código General del Proceso.

Parágrafo 1. Se crearán los cargos de magistrados/as para la erradicación de violencias basadas en género y violencias por prejuicios en los distritos en donde se creen los Centros Judiciales.

CAPÍTULO II. IMPLEMENTACIÓN DE LOS CENTROS JUDICIALES PARA LA ERRADICACIÓN DE VIOLENCIAS DE GÉNERO Y POR PREJUICIO

Artículo 41. Implementación progresiva. Los Centros Judiciales se implementarán de manera gradual, evaluativa y adaptativa, según las necesidades locales. En un período de 10 años, en cada departamento se habrá creado, al menos un Centro Judicial para la erradicación de violencias basadas en género o por prejuicio.

Para ello, se creará una Comisión de Implementación por un término de diez (10) años, se dispondrá de partidas presupuestales anuales necesarias y se rendirán informes periódicos al Congreso de la República y a la ciudadanía. La Comisión de Implementación adoptará un plan de implementación y realizará seguimiento sobre este.

La Comisión estará conformada por el/la Ministra de Justicia y del Derecho, quien la presidirá; el/la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, el/la Ministra de Igualdad y la Equidad o quien haga sus veces, o en su defecto, otra cartera ministerial relevante definida por la Comisión; el/la Ministra de Hacienda, el/la Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el/la Fiscal General de la Nación, el/la Defensora del Pueblo, el/la Directora de la Policía Nacional y el/la Directora del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses o los delegados/as de nivel directivo que ellos/as designen y cuatro representantes de Organizaciones de Sociedad Civil representantes, seleccionadas mediante un proceso con garantías de participación, representatividad y diversidad, diseñado y ejecutado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el apoyo de cooperación internacional.

Artículo 42. Recursos y patrimonio. Los recursos y el presupuesto para la creación y funcionamiento de los Centros Judiciales estarán constituidos por:

1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación que se le asignen.

2. Las donaciones públicas o privadas para el desarrollo de los objetivos de los Centros Judiciales.

3. Los aportes de cualquier clase provenientes de recursos de Cooperación Internacional para el cumplimiento del objetivo de los Centros Judiciales.

4. Los demás que reciba en desarrollo de su objeto.

Artículo 43. Creación de cargos de los Centros Judiciales. Las entidades competentes crearán y definirán los cargos, requisitos y funciones para la selección del personal de los Centros Judiciales bajo criterios que garanticen la especialidad en el abordaje de las violencias basadas en género y por prejuicio, la representatividad y diversidad de los/as operadores/as, la transparencia, la eficiencia y la calidad. Para ello, se destinarán recursos del Presupuesto General de la Nación con asignación a la Rama Judicial.

Las entidades podrán nombrar provisionalmente los/as servidores/as adscritos/as a los Centros Judiciales mientras se surte el concurso especializado de que trata el artículo 5 de la presente ley.3

Artículo 44. Criterios de priorización en los Centros Judiciales. Se podrán aplicar criterios de priorización para evitar la congestión de los Centros Judiciales. Para esto se podrán utilizar los siguientes criterios de ingreso:

Delitos de violencia intrafamiliar, amenazas, lesiones o constreñimientos contra mujeres mayores de 14 años, cometidos por parejas o exparejas con riesgo extremo de acuerdo al Formato de identificación de Riesgo de la Fiscalía o Medicina Legal.

Delitos de violencia intrafamiliar, delitos sexuales, amenazas, hostigamiento o actos de discriminación, contra personas con orientación sexual o identidad o expresión de genero diversa.

Delitos sexuales contra mujeres mayores de 14 años.

Delitos de homicidio tentado o consumado, o feminicidio tentado o consumado, contra mujeres o personas con orientación sexual o identidad o expresión de género diversa.

Delitos de tortura, desaparición o trata de personas de mujeres o personas con orientación sexual o identidad o expresión de genero diversa.

Delitos violentos contra mujeres o personas con orientación sexual o identidad o expresión de género diversa cometidos por miembros de la fuerza pública o servidores públicos.

Artículo 45. Garantía del derecho a la consulta previa. En los desarrollos de la presente ley que requieran consulta previa a pueblos y comunidades indígenas, ROM, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, las entidades competentes consultarán a los pueblos étnicos a través de las autoridades y organizaciones representativas bajo los parámetros de la jurisprudencia constitucional, la ley y el derecho propio, con el fin de dar cabal cumplimiento al derecho fundamental de la consulta previa.

Artículo 46. Cierre y Derogatorias. Esta Ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y se derogan todos los artículos que sean contrarios.

6.2. Subcomisión de reformas penales

6.2.1. Primer proyecto de ley (sobre allanamiento, preacuerdos y negociaciones)

Contexto sobre el allanamiento y los (pre) acuerdos (exposición de motivos)

Una característica básica de los denominados procedimientos de corte acusatorio, cuya "tendencia" pretendió implementarse en Colombia mediante Ley 906 de 2004, consiste en evitar que a la etapa de juicio llegue la mayor cantidad posible de causas y, paralelamente, aquellas que sí van a juzgamiento, lo hagan con investigaciones sólidas que afiancen la pretensión estatal y reflejen claras posibilidades de éxito. En tal contexto, los mecanismos de terminación anticipada del proceso penal juegan protagónico e imprescindible papel.

La utilización de estos mecanismos materializa una justicia expedita, refleja eficiencia y eficacia judicial, permite definir la situación de los ciudadanos en términos razonables y aligera al Estado la carga de adelantar juicios. Puede concluirse que un apropiado funcionamiento de un sistema de corte acusatorio depende del incentivo y promoción de todas estas formas de terminación anticipada de procesos.

Como quedó anunciado, la Ley 890 de 2004 —en cuyo art. 14 se incrementaron todas las penas del Código Penal— fue la telonera de la Ley 906 de 2004 —que introdujo en Colombia el sistema de tendencia acusatoria— atendiendo a que este nuevo modelo procesal daría preponderancia a la terminación anticipada y negociada de los procesos penales. Tanto fue así que, de la mano con el alza de los montos punitivos, se incorporó una seductora rebaja de la pena a imponer para quien tempranamente aceptare su responsabilidad, tasándola hasta en un cincuenta por ciento (50%).

Aun cuando esa —aparentemente— generosa rebaja desembocó en que la aceptación de cargos fuese una atractiva alternativa, terminó por demostrar que implementamos un sistema que otorga mejor tratamiento a un rico culpable que a un pobre inocente. No es infrecuente hallar ciudadanos que, impedidos para afrontar un juicio necesariamente costoso, optan por aceptar lo que no han hecho prefiriendo una baja condena que les permita acceder a algún subrogado, a asumir el riesgo de una pena desproporcionada. Al margen de esta penosa situación, que implicaría una necesaria reforma que fortalezca a la defensoría pública, corresponde hacer un recorrido legislativo y jurisprudencial a efectos de

mostrar la manera como se han desnaturalizado los allanamientos y los preacuerdos.

La primera bofetada del legislador fue la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, que en su art. 199 precisó que, para los delitos contra la vida e integridad personal, libertad, integridad y formación sexuales, o secuestro cometidos contra niños, niñas y adolescentes, no procederían las rebajas de pena con base en los preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado. Tal precepto fue interpretado por la Corte Suprema de Justicia en el sentido de entender allí incorporada la figura del allanamiento (CSJ, SP, rads. 29901, 28451 y 28086).

En el mismo año se dictó la Ley 1121, en la que se recortaron beneficios para los delitos de Terrorismo, Financiación del terrorismo, Secuestro extorsivo, Extorsión y conexos, prohibiendo "las rebajas por sentencia anticipada y confesión". Luego la Ley 1453 de 2011, bajo la égida de "seguridad ciudadana", disminuyó ostensiblemente la rebaja a otorgar en casos de flagrancia. Finalmente, el art. 5º de la Ley 1761 de 2015 indicó que a las personas judicializadas por el delito de Feminicidio solo se les podrá otorgar un medio de la rebaja del art. 351 de la Ley 906 de 2004.

Desafortunadamente los bofetones a los allanamientos y preacuerdos también provinieron de la jurisprudencia. En las líneas que siguen se hará alusión a cuatro momentos jurisprudenciales cuyo abordaje permitirá advertir la degradación que han sufrido las referidas instituciones:

i) Primer momento. La Corte Suprema de Justicia (CSJ, SP, rad. 39831), de manera alarmante, reabrió un debate que se creía superado frente a la naturaleza jurídica del allanamiento. Para comprender el alcance de esta providencia, resulta oportuno recordar que, en los orígenes del sistema de tendencia acusatoria, se presentó una controversia relacionada con la posibilidad de conceder, vía favorabilidad, la rebaja de hasta el 50% de la Ley 906 a aquellas personas que se habían beneficiado de una reducción de la tercera parte por haberse acogido a sentencia anticipada bajo la vigencia de la Ley 600 de 2000.

Vale destacar que, bajo la égida de la ley adjetiva del año 2000, se estableció una sola forma de terminación del proceso —por aceptación— que era la sentencia anticipada, que confería una rebaja de la tercera parte de la pena. Con la entrada en vigor de la norma del año 2004, se distinguieron las negociaciones —preacuerdo— de la aceptación unilateral

—allanamiento— con una rebaja de hasta el 50% de la pena.

La Corte Suprema, en una primera postura, negó la posibilidad de conceder, vía favorabilidad, la rebaja del 50% de la nueva normativa, al estimar que se estaba frente a instituciones distintas, en tanto el allanamiento requería un acuerdo bilateral, dado que el legislador lo ubicó bajo el título de los "preacuerdos y negociaciones". Algunas de estas providencias fueron objeto de impugnación vía acción de tutela.

La Corte Constitucional, en sede de revisión, estudió a profundidad el tema y dio prelación al principio de favorabilidad penal (C. Constitucional, T-091/2006, T-082/07 y T-356/2007), decidiendo la equivalencia de la sentencia anticipada de la Ley 600 de 2000 con el allanamiento de la Ley 906 de 2004, al concluir que, para el último, no se demanda consenso con la Fiscalía, pues es el mismo art. 293 de la ley adjetiva el que prescribe su procedencia por "iniciativa propia".

Tales precedentes llevaron al tribunal de cierre en materia penal a replantear su primigenia postura (CSJ, rad. 25306), misma que se mantuvo hasta el año 2017, cuando se resolvió el caso seguido contra el —tristemente— célebre "Grupo Nule" (CSJ, rad. 39831), en donde revivieron la posición de la bilateralidad del allanamiento, consignándose una variación al precedente jurisprudencial para dejar sentado que, a partir de entonces, si una persona decidía aceptar su responsabilidad debía contar con el aval del fiscal del caso y, si se produjo incremento patrimonial, la procedencia del allanamiento se supeditaría al reintegro del incremento.

Las dudas y controversias originadas a partir de tal pronunciamiento no fueron —ni son— pocas. Por un lado, la utilidad patrimonial no es exclusiva de atentados contra bienes jurídicos de contenido pecuniario, con lo que un Homicidio agravado por la promesa remuneratoria, o un Lavado de activos en el que el sujeto activo devengue algún tipo de comisión, podrían entenderse allí comprendidos.

Por otro lado, y ya atendiendo la aplicación de la jurisprudencia, ¿cómo debía procederse en eventos de concurso cuando no todos los delitos implican incremento patrimonial?,

¿qué sentido tendría —supóngase en justicia especializada— que un procesado pudiera allanarse por delitos tan graves como un Homicidio en persona protegida o una Desaparición forzada, pero tuviera que ir a juicio por un Hurto calificado, si no contaba con recursos para devolver lo apropiado?

ii) Segundo momento. La Corte Constitucional (C. Constitucional, SU-479/2019), al revisar algunas tutelas en las que se cuestionaron preacuerdos en los que la Fiscalía había concedido —en investigaciones de casos contra la vida y atentados sexuales—, a cambio de la aceptación de cargos, el atenuante de marginalidad (art. 56 CP), consideró, luego de hacer un extenso análisis sobre los antecedentes jurisprudenciales de los preacuerdos, que para la concesión de este tipo de disminuyentes, debe acreditarse un mínimo de prueba sobre su configuración.

iii) Tercer momento. Con base en el anterior pronunciamiento, la CSJ dictó una providencia (CSJ, rad. 52227), en la que se explicaron las diversas modalidades de preacuerdos que pueden celebrarse, distinguiendo, inicialmente, aquellos que requieren base fáctica de acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional. Seguidamente, aludió a los que no tienen base fáctica pero únicamente se orientan a establecer el monto de rebaja, precisando que, si bien existe una discrecionalidad, esta debe ser reglada atendiendo factores como el momento procesal, daño, colaboración, etc.

Tal escenario redundaría en otros pronunciamientos que desarrollaron la concesión de beneficios, pues en unas ocasiones se ha señalado que su otorgamiento depende del delito originalmente imputado, mientras que en otras se ha entendido que lo que debe atenderse es la modalidad negociada.

iv) Cuarto momento. Para el año 2024 (rad. 64214) la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, rectificó la equiparación entre los preacuerdos y el allanamiento que había establecido en 2017 (39831), para concluir que se trata, como lo había advertido la Corte Constitucional desde el año 2006, de figuras distintas: el preacuerdo es bilateral, el allanamiento es unilateral, y para este último no se requiere devolver el eventual incremento patrimonial[20].

Las divergentes posturas de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, calificadas por la misma corporación como pendulares[21], han propiciado gran confusión frente a la aplicación de los preacuerdos y allanamientos. El afán por poner límites a las facultades de negociación ha desnaturalizado la institución pues, podría afirmarse, la esencia de un acuerdo está en conceder lo que no se tiene. Más allá de un juicio de legalidad, se trataría de un juicio de tipicidad, de ahí que pueda acordarse de que quien porta un arma sea cómplice de un delito contra la seguridad pública.

Cierto es que estas figuras no pueden utilizarse para conceder rebajas desmedidas, pero ante riesgos inminentes de prescripción de la acción penal, avanzada edad del imputado u otras muchas circunstancias, deberían ser perfectamente viables las concesiones de marginalidad o ira (que son de las figuras que más rebaja otorgan). Recuérdese que si la ley adjetiva autoriza a quitar un cargo que claramente existió, ¿por qué cercenar la posibilidad de conceder cualquier rebaja sobre ese mismo cargo?

Otro problema que se presenta en la actualidad, es que si hoy día una persona es acusada de delitos contra menores ya no aceptará cargos, por más culpable que sea, porque sencillamente no le será rentable. Es un ejercicio de elemental ponderación, ¿tiene sentido aceptar responsabilidad a cambio de nada?

---

[20] Se concluyó que la Corte: "en su función nomofiláctica recoge la tesis expuesta en la sentencia CSJ SP14496-2017, Rad. 39831, para a partir de ahora, no solo entender que los allanamientos y preacuerdos son figuras distintas de terminación del proceso, y que no guardan conexión de especie a género, sino que, como consecuencia de ello, no es exigible para la legalidad del allanamiento a cargos en aquellos delitos en los cuales el sujeto activo de la conducta punible hubiese obtenido incremento patrimonial fruto del mismo, de que se reintegre, por lo menos, el cincuenta por ciento del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el recaudo del remanente" (64214).

[21] "En efecto, en decisión CSJ SP1901-2024, 17 jul. 2024, Rad. 64214, después de analizar la exposición de motivos que llevaron a la expedición del artículo 349 de la Ley 906 de 2004, junto con varios precedentes constitucionales y las dos posturas en las que la Sala de Casación Penal ha dado movimientos pendulares acerca de la aludida temática —la primera, cifrada en que ambas figuras son equivalentes y, por ende, es exigible el reintegro; y la segunda, consistente en que no son equiparables y, por tanto, no es exigible el reintegro—, se reinterpretó tal disposición, a través de distintos métodos, para sostener (…)" (Énfasis ajeno al texto original)

Esta injustificada severidad con algunos delitos que, ciertamente, generan rechazo social, lo que en la práctica ha acarreado son desgastes adicionales e innecesarios a la administración de justicia, en tanto será preferible para un procesado optar por ir a juicio, ya que allí muchos factores jugarán a su favor, como la posibilidad de lograr la libertad por vencimiento de términos, la prescripción de la acción penal, la indebida incorporación de alguna prueba, aprovechar algún error del ente acusador o alcanzar, inclusive, una absolución. Como lo plantea el CAJAR en su documento diagnóstico, estamos frente al desmonte de la justicia premial.

En igual sentido, resulta indispensable que los acuerdos celebrados entre el procesado y la fiscalía estén dotados de un mínimo de seriedad y estabilidad, y que el control judicial sobre ellos sea preciso y de alcance delimitado. No es infrecuente que la Fiscalía se retracte de lo pactado por presiones mediáticas, por el cambio de funcionario o porque un juez imprueba el acuerdo por razones meramente formales. El resultado es, en todos estos casos, el mismo: un procesado que reconoció su responsabilidad, que se colocó en extrema vulnerabilidad procesal y que, pese a ello, queda desprovisto de cualquier beneficio, con escasas o nulas posibilidades de éxito en el juicio.

Es cierto que recientemente se dictó la Ley 2477 de 2025 en la que —erróneamente y desaprovechando una oportunidad de intervención estructural— se reiteró la improcedencia de la concesión de subrogados, mecanismos sustitutivos de la pena, suspensión condicional o libertad condicional a los delitos regulados en la Ley 1121 (Terrorismo); aunque, en la dirección correcta, dio un paso en relación con la posibilidad de celebrar preacuerdos o negociaciones en los que se podría conceder hasta la mitad de la rebaja de la pena privativa de la libertad contenida en los arts. 351, 352, 356-5 y 367 de la Ley 906 de 2004. También se derogó la limitación a las rebajas por flagrancia.

Aunque es un paso acertado, se evidencia que terminó equiparando —en armonía con las erradas posturas de la Corte Suprema finalmente reevaluadas— los allanamientos y los preacuerdos. Nótese que la limitación a un simple tope punitivo es correcta en escenarios exclusivamente de allanamiento (como aceptación unilateral) pero no en preacuerdo (como salida negociada), pues en esta última alternativa es posible acudir a eliminar algún cargo o conceder una complicidad, lo cual no necesariamente respetaría ese tope de rebaja.

Así, se encuentra que tanto la decisión legislativa de limitar la procedencia de los preacuerdos y allanamientos, como las interpretaciones jurisprudenciales que han pretendido regular (restringir) escenarios que demandan la más alta discrecionalidad, con el propósito quimérico de generar mayores sanciones penales, realmente son retrocesos que conducen a que verdaderos culpables, con todo el arsenal probatorio en su contra, opten por asumir el costoso e incierto proceso penal, denegándose de esa manera la justicia pronta y expedita que demandan las víctimas.

Y precisamente para evitar esos movimientos pendulares de la jurisprudencia y corregir los yerros legislativos, resulta necesario que sea el propio legislador el

que, de manera clara, establezca: (i) la diferencia entre el allanamiento (unilateral) y el acuerdo (bilateral);

(ii) los límites y condicionamientos para la concesión de rebajas —escalonadas— que atiendan, de manera objetiva y delimitada, criterios como el avance del proceso, la reparación, la colaboración con la justicia; (iii) en consonancia con la primera parte del presente escrito, que todas estas rebajas guarden armonía con un nuevo sistema de penas, y (iv) se aluda a la seriedad del preacuerdo.

El articulado

A continuación, el articulado, seguido de una breve explicación:

"ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto definir la naturaleza jurídica del allanamiento a cargos y de los preacuerdos como mecanismos de terminación anticipada del proceso penal; establecer un régimen de rebajas de pena escalonadas y diferenciadas conforme a criterios objetivos; garantizar la seriedad, estabilidad y control judicial delimitado de los acuerdos, y sustituir las prohibiciones absolutas de beneficios por un régimen especial de rebajas reducidas, con el fin de recuperar la eficacia de la justicia penal negociada y la seguridad jurídica de quienes intervienen en ella.

ARTÍCULO 2º. Adiciónese el artículo 348A a la Ley 906 de 2004, del siguiente tenor:

ARTÍCULO 348A. DEFINICIONES. Los mecanismos de aceptación de la responsabilidad penal son de dos clases:

1. Allanamiento a cargos. Es la aceptación unilateral, libre, voluntaria, informada y debidamente asistida que, por iniciativa propia, hace el imputado o acusado de los cargos formulados por la Fiscalía General de la Nación, en las oportunidades procesales previstas en este código. Su procedencia y eficacia no requieren consenso, aval ni aprobación de la Fiscalía General de la Nación, ni están condicionadas al reintegro del incremento patrimonial derivado de la conducta, sin perjuicio de los derechos de las víctimas a la reparación integral a través del incidente correspondiente.

2. Preacuerdo. Es el negocio jurídico procesal bilateral celebrado entre la Fiscalía General de la Nación y el imputado o acusado, con la asistencia de su defensor, que puede versar sobre los términos de la imputación o de la acusación, sobre la pena por imponer o sobre el monto de la rebaja de pena, con miras a los fines previstos en el artículo 348 de este código.

Las disposiciones que restrinjan o prohíban beneficios derivados de preacuerdos o negociaciones no serán aplicables al allanamiento a cargos, salvo previsión legal expresa en contrario.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 349 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

ARTÍCULO 349. IMPROCEDENCIA DE PREACUERDOS SIN

REINTEGRO. En los delitos en los cuales el sujeto activo de la conducta punible hubiese obtenido incremento patrimonial fruto de la misma, la Fiscalía General de la Nación no podrá celebrar preacuerdos con el imputado o acusado hasta tanto se reintegre, por lo menos, el cincuenta por ciento (50%) del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el efectivo recaudo del remanente.

Esta exigencia solo será aplicable a los preacuerdos y únicamente respecto de las conductas punibles que hubieren generado el incremento patrimonial. En los casos de concurso, el preacuerdo podrá celebrarse respecto de las demás conductas. En ningún caso el reintegro condicionará la procedencia ni la eficacia del allanamiento a cargos.

ARTÍCULO 4º. Modifíquese el artículo 350 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

ARTÍCULO 350. MODALIDADES DEL PREACUERDO. El

preacuerdo podrá consistir en:

1. La fijación del monto de la rebaja de pena, dentro de los límites escalonados previstos en el artículo 351 de este código.

2. La eliminación de alguna causal de agravación punitiva o de algún cargo específico.

3. La tipificación de la conducta de una forma específica con miras a disminuir la pena, incluidos el reconocimiento de una modalidad de intervención o de un dispositivo amplificador más benignos, o de circunstancias de menor punibilidad o de atenuación.

Cuando el beneficio consista en alguna de las modalidades previstas en los numerales 2 y 3, constituirá la única rebaja compensatoria por la aceptación de responsabilidad y no será acumulable con la rebaja porcentual del artículo 351. En estos eventos, el reconocimiento de la figura, modalidad o circunstancia acordada se entiende como expresión del beneficio negociado, en ejercicio de la discrecionalidad reglada del fiscal, sin que sea exigible la demostración de sus presupuestos fácticos, siempre que: (i) permanezca inalterado el núcleo fáctico de la imputación o de la acusación; (ii) la calificación acordada guarde un mínimo de razonabilidad jurídica frente a los hechos; y (iii) el fiscal motive la concesión con fundamento en criterios objetivos, tales como el momento procesal, la reparación a las víctimas, la colaboración con la justicia, la solidez de la evidencia, el riesgo de prescripción de la acción penal y la economía procesal generada.

ARTÍCULO 5º. Modifíquese el artículo 351 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

ARTÍCULO 351. REBAJAS ESCALONADAS POR PREACUERDO.

Cuando el preacuerdo consista en la fijación del monto de la rebaja de pena, esta se sujetará a la siguiente escala:

1. Hasta la mitad (50%) de la pena imponible, si el preacuerdo se celebra desde la formulación de la imputación y antes de la presentación del escrito de acusación.

2. Hasta la tercera parte (1/3) de la pena imponible, si se celebra desde la presentación del escrito de acusación y hasta la finalización de la audiencia preparatoria.

3. Hasta la sexta parte (1/6) de la pena imponible, si se celebra desde la instalación del juicio oral y antes del inicio de la práctica probatoria.

Dentro de cada rango, el monto de la rebaja se fijará atendiendo, de manera motivada, los siguientes criterios objetivos: (i) la reparación efectiva a las víctimas o la garantía real de su indemnización; (ii) la colaboración con la eficacia de la administración de justicia; y (iii) el restablecimiento del derecho, cuando fuere procedente. La rebaja máxima de cada rango solo podrá concederse cuando el imputado o acusado haya indemnizado integralmente a las víctimas o garantizado suficientemente dicha indemnización.

El preacuerdo aprobado obliga al juez de conocimiento, salvo que desconozca o quebrante garantías fundamentales.

ARTÍCULO 6º. Modifíquese el artículo 352 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

ARTÍCULO 352. REBAJAS ESCALONADAS POR

ALLANAMIENTO A CARGOS. Quien se allane a los cargos tendrá derecho a una rebaja de pena conforme a la siguiente escala:

1. Hasta la cuarta parte (1/4) de la pena imponible, si el allanamiento se produce desde la formulación de la imputación y antes de la presentación del escrito de acusación.

2. Hasta la sexta parte (1/6) de la pena imponible, si se produce desde la presentación del escrito de acusación y hasta la finalización de la audiencia preparatoria.

3. Hasta la doceava parte (1/12) de la pena imponible, si se produce al inicio del juicio oral, en la oportunidad prevista en el artículo 367 de este código.

Dentro de cada rango, el juez fijará motivadamente la rebaja atendiendo los criterios objetivos señalados en el artículo 351. En ningún caso la rebaja

reconocida podrá ser inferior a la mitad del máximo del rango correspondiente. El control judicial sobre el allanamiento se limitará a verificar que la aceptación sea libre, voluntaria, informada y debidamente asistida, y que no

desconozca garantías fundamentales.

ARTÍCULO 7º. Adiciónese el artículo 352A a la Ley 906 de 2004, del siguiente tenor:

ARTÍCULO 352A. SERIEDAD, IRRETRACTABILIDAD Y

CONTROL JUDICIAL DE LOS PREACUERDOS. Suscrito el preacuerdo, este obliga a la Fiscalía General de la Nación, que no podrá retractarse unilateralmente de lo pactado. El cambio del fiscal del caso, las opiniones institucionales sobrevinientes o las presiones de la opinión pública no autorizan su modificación o desconocimiento. El imputado o acusado solo podrá retractarse de la aceptación cuando demuestre la existencia de un vicio del consentimiento o la violación de sus garantías fundamentales.

El juez de conocimiento solo podrá improbar el preacuerdo, mediante decisión motivada, cuando este desconozca o quebrante garantías fundamentales o exceda los límites previstos en la ley. No podrá improbarlo por razones de conveniencia, de política criminal, por discrepancias con la dosificación pactada dentro de los límites legales, ni por defectos meramente formales, caso en el cual ordenará su subsanación en la misma audiencia o en la siguiente.

Improbado el preacuerdo o admitida la retractación, la aceptación de responsabilidad y los documentos y manifestaciones que la contengan no podrán ser utilizados como prueba ni como indicio en contra del procesado, y la actuación se retrotraerá al estado anterior a la celebración del acuerdo.

ARTÍCULO 8º. Modifíquese el numeral 5 del artículo 356 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

5. Que el acusado manifieste si acepta o no los cargos. Si los acepta, procederá a dictar sentencia reconociendo la rebaja prevista en el numeral 2 del artículo 352 de este código.

ARTÍCULO 9º. Modifíquese el inciso segundo del artículo 367 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Si el acusado acepta los cargos al inicio del juicio oral, tendrá derecho a la rebaja prevista en el numeral 3 del artículo 352 de este código y se procederá a dictar sentencia.

ARTÍCULO 10. RÉGIMEN ESPECIAL DE REBAJAS. En los delitos a

que se refieren el artículo 199 de la Ley 1098 de 2006, el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006 y la Ley 1761 de 2015 procederán el allanamiento a cargos y los preacuerdos. En estos eventos, la rebaja de pena no podrá exceder de la mitad de la máxima prevista en la escala correspondiente de los artículos 351 y 352 de la Ley 906 de 2004, y los beneficios de que tratan los numerales 2 y 3 del artículo 350 solo procederán cuando se acredite la reparación integral a las víctimas o su garantía suficiente.

Quedan modificadas, en lo pertinente, las prohibiciones de rebajas de pena contenidas en las disposiciones citadas, las cuales se entenderán sustituidas por el régimen especial previsto en este artículo.

ARTÍCULO 11. TRÁNSITO NORMATIVO Y FAVORABILIDAD. La

presente ley se aplicará a las actuaciones en curso en la oportunidad procesal en que se encuentren. Las disposiciones que resulten más favorables al procesado se aplicarán retroactivamente, conforme al artículo 29 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 12. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Esta propuesta define al allanamiento como aceptación unilateral, que procede por iniciativa propia del imputado o acusado, sin consenso, aval ni aprobación de la Fiscalía y sin condicionamiento al reintegro patrimonial; y al preacuerdo como negocio jurídico procesal bilateral, que puede versar sobre los términos de la imputación o acusación, la pena o el monto de la rebaja.

Con ello se eleva a rango legal la distinción decantada por la Corte Constitucional desde 2006 y finalmente acogida por la Corte Suprema en 2024 (rad. 64214), cerrando definitivamente el espacio para nuevos movimientos pendulares. Se dispone, además, como regla de interpretación, que las restricciones legales referidas a preacuerdos y negociaciones no se extienden al allanamiento salvo previsión expresa, con lo cual se corrige la fuente de buena parte de las controversias reseñadas.

El proyecto estructura las rebajas sobre dos ejes. El primero, es el momento procesal; cuanto más temprana la aceptación, mayor la economía procesal generada y mayor, por tanto, la rebaja; la escala desciende de la etapa de imputación a la de acusación y preparatoria, y de esta al juicio oral.

El segundo eje es la naturaleza del mecanismo; por una parte, el preacuerdo, en cuanto salida negociada que compromete la reparación a las víctimas (al punto de que la rebaja máxima de cada rango exige la indemnización integral o su garantía suficiente) y que está precedida del filtro del reintegro patrimonial cuando hubo incremento, da lugar a rebajas mayores (hasta el cincuenta por ciento antes de la acusación, hasta la tercera parte hasta la preparatoria y hasta la sexta parte en el juicio).

Por otra parte, el allanamiento, en cuanto aceptación unilateral que no incorpora esas contraprestaciones, da lugar a rebajas equivalentes a la mitad de las anteriores (hasta la cuarta, la sexta y la doceava parte, respectivamente), con

la garantía de una rebaja mínima igual a la mitad del máximo del rango, que asegura al procesado un piso cierto y previsible.

Dentro de cada rango, la dosificación no es libre; debe motivarse en criterios objetivos y tasados (reparación efectiva o garantizada, colaboración con la justicia y restablecimiento del derecho), con lo cual se atiende la exigencia de discrecionalidad reglada formulada por la jurisprudencia (rad. 52227), pero ahora con fuente legal, uniforme y controlable.

La modificación del artículo 349 precisa que la exigencia de reintegro opera únicamente para los preacuerdos y solo respecto de las conductas que generaron el incremento patrimonial, autorizando el acuerdo sobre las demás conductas en los concursos. Se resuelve así, con regla expresa, el contrasentido generado por la jurisprudencia de 2017, y se reafirma que el allanamiento, por su carácter unilateral, jamás puede condicionarse al reintegro, sin mengua de los derechos de las víctimas, que conservan íntegro en el incidente de reparación.

El nuevo artículo 352A dota a los preacuerdos de la estabilidad de la que hoy carecen. Suscrito el acuerdo, la Fiscalía no puede retractarse unilateralmente, y ni el cambio de fiscal ni las presiones mediáticas autorizan su desconocimiento; el procesado, por su parte, solo puede retractarse ante vicios del consentimiento o violación de garantías.

El control judicial se delimita con precisión, pues el juez únicamente puede improbar el acuerdo por desconocimiento de garantías fundamentales o por exceso de los límites legales, nunca por conveniencia, política criminal, discrepancias dosimétricas dentro de la ley o defectos formales subsanables. Y se establece una consecuencia protectora indispensable, una vez improbado el acuerdo o admitida la retractación, la aceptación no podrá utilizarse como prueba ni como indicio contra el procesado, quien no puede quedar en peor situación por haber confiado en la justicia negociada.

El proyecto no propone un régimen indiferenciado que trate igual todos los delitos. Reconoce que ciertas conductas (las cometidas contra niños, niñas y adolescentes, los delitos de la Ley 1121 de 2006 y el feminicidio) justifican un tratamiento más severo. Pero sustituye la técnica de la prohibición absoluta, que ha demostrado ser contraproducente, por la de la rebaja reducida.

En esos delitos proceden el allanamiento y el preacuerdo con una rebaja de hasta la mitad de la escala general, y los beneficios de readecuación típica solo con reparación integral acreditada o garantizada. Esta es, además, la línea que el propio legislador inauguró con la Ley 2477 de 2025 para los delitos de terrorismo, y que este proyecto generaliza y perfecciona diferenciando las figuras. La prohibición absoluta no produce más condenas ni penas más altas; produce juicios innecesarios o más largos, víctimas desgastadas y mayores espacios de impunidad. La rebaja reducida, en cambio, mantiene el reproche agravado sin destruir el incentivo.

6.2.2. Segundo proyecto de ley (sobre eliminación definitiva de la Ley 600 de 2000)

Contexto sobre la eliminación definitiva de la Ley 600 de 2000 (Exposición de motivos)

Es pertinente recordar que en nuestro país coexisten dos sistemas de procedimiento penal. El primero está consagrado en la Ley 600 de 2000 y el segundo en la Ley 906 de 2004. A aquél se le ha rotulado como inquisitivo por cuanto quien dirige la investigación cuenta con amplias facultades jurisdiccionales que le permiten, entre otras determinaciones, resolver sobre medidas restrictivas a los derechos de los investigados (como imponer medidas de aseguramiento o legalizar interceptaciones telefónicas), decidir la práctica de pruebas y ordenar la preclusión (con efectos de cosa juzgada) de un sumario.

Consecuencia de las atinadas críticas a ese casi que ilimitado poder, en el año 2004 se expidió otro Código de Procedimiento Penal (Ley 906), esta vez de corte acusatorio, en el que se despojó a la Fiscalía General de la Nación (FGN) de importantes facultades jurisdiccionales con las que contaba, debiendo desde entonces acudir ante un juez de control de garantías para que sea este quien adopte las medidas restrictivas de derechos o ante uno de conocimiento para que precluya o declare la nulidad de un proceso.

La normatividad del año 2004 tuvo como preludio el Acto Legislativo 03 de 2002, que no solo recortó autonomía y facultades a la FGN, sino que autorizó la implementación progresiva del nuevo esquema procesal, señalando que "El nuevo sistema deberá entrar en plena vigencia a más tardar el 31 de diciembre de 2008". El legislador del año 2004 reguló la correspondiente gradualidad y, con innegable desacierto, dejó sentado que los procesos contra los aforados constitucionales (art. 235-3 CN) continuarían bajo la Ley 600 de 2000 (art. 533 de la Ley 906 de 2004).

No obstante, la Ley 600 de 2000 continúa aplicándose a los hechos acaecidos antes de la entrada en vigor de la Ley 906 de 2004 y a los aforados constitucionales. Lo primero supone que, vencido con creces el plazo constitucional de la transición, la Fiscalía sigue ejerciendo respecto de ciudadanos no aforados facultades jurisdiccionales (imponer medidas de aseguramiento, precluir con efectos de cosa juzgada, controlar sus propios actos de investigación) que el constituyente derivado le retiró en 2002.

La habilitación transitoria que justificó esa situación durante la gradualidad no puede convertirse en permanente; dos décadas después, resulta cuando menos cuestionable la capacidad constitucional de la Fiscalía para adelantar, con poderes jurisdiccionales plenos, investigaciones contra ciudadanos que no gozan de fuero, sin intervención de un juez de control de garantías. El paso del tiempo, lejos de sanear esa tensión, la agrava, pues cada actuación que hoy se surte bajo la Ley 600 se cumple sobre una estructura constitucional que ya no existe.

Ante la coexistencia de sistemas procesales, temas como el régimen de gradualidad, su ámbito de aplicación, procedencia de favorabilidad ante

contradicciones o vacíos normativos, o las ampliamente difundidas discusiones frente a los cambios de sistemas por renuncia o adquisición de la condición foral, ha conllevado que ríos de jurisprudencia hayan corrido sin que puedan verificarse soluciones armónicas o por lo menos satisfactorias.

En honor a la verdad debe reconocerse, por un lado, que con la estructura judicial del año 2004 no era posible implementar el sistema de tendencia acusatoria para aforados constitucionales. Por otro lado, que a los congresistas durante mucho tiempo se les vulneraron los principios acusatorio (que quien acusa sea distinto a quien juzga) y de doble conformidad (pues al no existir superior de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, nunca se concibió la posibilidad de impugnar la primera sentencia condenatoria).

Sin embargo, con el esquema introducido mediante el Acto Legislativo 01 de 2018, que creó la Sala Especial de Instrucción y la Sala Especial de Primera Instancia, es posible concebir el sistema de tendencia acusatoria para los aforados constitucionales y suprimir definitivamente el inquisitivo sistema de la Ley 600 de 2000.

Varias ideas deben tenerse en cuenta. Desde un punto de vista constitucional, el Acto Legislativo del año 2002 hizo énfasis en el concepto "plena vigencia" el cual, sin mayores elucubraciones ni ejercicios hermenéuticos, conllevaría entender que, terminada la gradualidad, toda nueva investigación debería hacerse bajo la égida de la Ley 906 de 2004, con independencia de la fecha en que acaecieron los hechos.

Bien podría pensarse que la solución sería la eliminación de los controvertidos fueros, que no solo parecen innecesarios, sino que han creado una llamativa macrocefalia en la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, si se conservan los fueros, debe enfatizarse en que el constituyente en el Acto Legislativo del año 2002 no dejó margen alguno para excepcionar a los aforados de la Ley 906, por el contrario, su teleología fue erradicar esa inquisitiva etapa investigativa de la Ley 600 del año 2000, para que la limitación a los derechos y garantías de los ciudadanos no dependa exclusivamente del investigador, sino que un juez constitucional de control de garantías —ajeno a la indagación— sea quien las decida[22].

Así, de cara a la implementación de la estructura acusatoria al proceso de aforados un punto neurálgico para tener en cuenta es quién ejercería la función de control de garantías. Y esto depende de la interpretación que se dé al art. 186 de la Constitución que, de manera perentoria, preceptúa: "De los delitos que cometan los Congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante

[22] A ello hay que sumar las interpretaciones de la Corte Suprema de Justicia (63725 et. al.) que han avalado la procedencia de los incrementos punitivos de la Ley 890 de 2004 para casos de Ley 600 —cuando teóricamente se dictó de manera específica para la 906—, con lo que se imponen penas excesivas sin la posibilidad de acceder a la totalidad de mecanismos de terminación anticipada —como principios de oportunidad o los preacuerdos—.

delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación".

Habría que concretar si la función de control de garantías podría encomendarse a magistrados de Tribunal Superior, por reparto, cuando se trate de solicitudes que no tengan que ver con la detención de los congresistas, esto es, cuando se adelanten actividades investigativas como legalizaciones de allanamientos o interceptaciones, búsquedas selectivas, etc.

En caso de que no se adopte esta interpretación y que toda la función de control de garantías deba asignarse a un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, debería concretarse si se deja en cabeza de un integrante de la misma Sala de Instrucción o en uno de la Sala de Casación, quien luego se debería declarar impedido en segunda instancia.

El articulado

A continuación el articulado, seguido de una breve explicación:

"Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto unificar el procedimiento penal colombiano bajo el sistema con tendencia acusatoria previsto en la Ley 906 de 2004, derogar definitivamente la Ley 600 de 2000, establecer las reglas aplicables a la investigación y el juzgamiento de los aforados constitucionales y regular el régimen de transición correspondiente.

Artículo 2º. Unificación del procedimiento penal. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, toda actuación penal se adelantará conforme a la Ley 906 de 2004, con independencia de la fecha de ocurrencia de los hechos y de la calidad del investigado o acusado, sin perjuicio de la ultraactividad limitada prevista en el artículo 8º.

Artículo 3º. Investigaciones contra personas sin fuero constitucional por hechos anteriores a la Ley 906 de 2004. Las indagaciones e investigaciones que se adelanten contra personas que no gocen de fuero constitucional, por hechos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 906 de 2004 en el respectivo distrito judicial, se regirán por dicha ley, conforme a las siguientes reglas:

1. Las noticias criminales que se reciban a partir de la entrada en vigencia de la presente ley por tales hechos se tramitarán, desde su inicio, conforme a la Ley 906 de 2004.

2. Las actuaciones que se encuentren en curso bajo la Ley 600 de 2000 se someterán al régimen de transición previsto en los artículos 6º y 7º de la presente ley.

3. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Fiscalía General de la Nación aplicará plenamente la Ley 906 de 2004, salvo el régimen de transición previsto en los artículos 6º y 7º de la presente ley.

Parágrafo. La unificación que ordena la presente ley es de naturaleza estrictamente procesal. En materia sustancial continuarán aplicándose la ley vigente al momento de la ocurrencia de los hechos y el principio de favorabilidad, de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política.

Artículo 4º. Procedimiento aplicable a los aforados constitucionales. La investigación y el juzgamiento de los aforados de que trata el artículo 235 de la Constitución Política se adelantarán conforme a la Ley 906 de 2004.

En los procesos de competencia de la Corte Suprema de Justicia contra los Congresistas, la Sala Especial de Instrucción ejercerá las funciones que la Ley 906 de 2004 asigna a la Fiscalía General de la Nación, incluidas las de indagar, investigar, formular imputación, presentar escrito de acusación, solicitar la preclusión y pedir la imposición de medidas de aseguramiento; la Sala Especial de Primera Instancia ejercerá las funciones de juez de conocimiento; y la Sala de Casación Penal conocerá de la segunda instancia y de la impugnación de la primera sentencia condenatoria, en garantía de la doble conformidad.

En los demás procesos contra aforados, las funciones de investigación y acusación corresponderán al Fiscal General de la Nación o a su delegado, según las reglas constitucionales de competencia, y el juzgamiento a la corporación que la Constitución determine.

Artículo 5º. Función de control de garantías en los procesos contra Congresistas. En los procesos de que conoce la Corte Suprema de Justicia contra los Congresistas, la función de juez de control de garantías se ejercerá así:

1. Las audiencias preliminares que no comporten la orden de captura ni la imposición de medida de aseguramiento privativa de la libertad serán conocidas, previo reparto, por un magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

2. Las solicitudes de orden de captura y de medida de aseguramiento privativa de la libertad serán resueltas, en atención a lo dispuesto por el artículo 186 de la Constitución Política, por un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, conforme a las siguientes reglas:

2.1. Conocerá de ellas el magistrado de la Sala Especial de Instrucción que siga en turno a quien adelanta la investigación, siempre que no haya intervenido en la actuación;

2.2. En su defecto, o cuando la anterior regla no pueda aplicarse, conocerá un magistrado de la Sala de Casación Penal designado por reparto, quien quedará impedido para intervenir en la segunda instancia y en la resolución de la impugnación de la primera condena.

Parágrafo 1º. En caso de flagrante delito, el Congresista aprehendido será puesto inmediatamente a disposición de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad

con el artículo 186 de la Constitución Política, y el control de legalidad de la aprehensión se surtirá ante el magistrado que corresponda según el numeral 2 de este artículo.

Parágrafo 2º. El magistrado que ejerza la función de control de garantías quedará impedido para intervenir en cualquier actuación posterior de investigación o de juzgamiento dentro del mismo proceso.

Artículo 6º. Régimen de transición. Los procesos penales que, por la fecha de ocurrencia de los hechos, se adelanten bajo el trámite de la Ley 600 de 2000 y que, a la entrada en vigencia de la presente ley, no cuenten con resolución de acusación debidamente ejecutoriada, pasarán a tramitarse bajo el rito de la Ley 906 de 2004.

La actuación se entenderá retomada en la etapa de indagación de la Ley 906 de 2004. Los elementos de prueba obrantes en los expedientes tramitados bajo la Ley 600 de 2000 no serán anulados y tendrán el valor de actos de investigación o de elementos materiales probatorios y evidencia física propios de la Ley 906 de 2004; su aducción y práctica en el juicio oral se someterán a las reglas de esta última.

Artículo 7º. Personas afectadas con medida de aseguramiento. Cuando contra el procesado exista medida de aseguramiento vigente ordenada por la Fiscalía General de la Nación en el marco de un proceso adelantado bajo la Ley 600 de 2000, corresponderá al fiscal del caso, dentro de un término improrrogable de diez (10) días hábiles contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, solicitar audiencia ante un juez de control de garantías para que se defina si la persona debe recobrar su libertad o si, previa formulación de imputación, se decida sobre la refrendación de la medida de aseguramiento bajo las exigencias de la Ley 906 de 2004.

Vencido el referido término sin que se haya solicitado la realización de la audiencia correspondiente, la persona detenida podrá solicitar su libertad inmediata ante un juez de control de garantías.

Parágrafo. La misma regla se aplicará, en lo pertinente, a las medidas de aseguramiento vigentes en procesos contra aforados constitucionales, caso en el cual la definición corresponderá a la autoridad que ejerza la función de investigación y la refrendación al magistrado con función de control de garantías conforme al artículo 5º de la presente ley.

Artículo 8º. Ultraactividad limitada de la Ley 600 de 2000. Los procesos que, al momento de la entrada en vigencia de la presente ley, cuenten con resolución de acusación debidamente ejecutoriada continuarán tramitándose hasta su terminación bajo el procedimiento establecido en la Ley 600 de 2000. Sus disposiciones seguirán aplicándose, igualmente, para la resolución de los recursos y de la acción de revisión relativos a procesos tramitados o fallados bajo dicho estatuto.

Artículo 9º. Adecuaciones administrativas y reglamentarias. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la Corte Suprema de

Justicia reglamentará el sistema de turnos y de reparto previsto en el artículo 5º; el Consejo Superior de la Judicatura adoptará las medidas administrativas y presupuestales necesarias para la transición, incluida la redistribución de despachos y cargas de trabajo; y la Fiscalía General de la Nación dispondrá la reasignación de los procesos a que se refiere el artículo 6º.

Artículo 10. Vigencia y derogatorias. La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su promulgación. A partir de ese momento quedan derogados la Ley 600 de 2000 —sin perjuicio de la ultraactividad limitada prevista en el artículo 8º—, el artículo 533 de la Ley 906 de 2004 en cuanto dispone que los casos de que trata el numeral 3 del artículo 235 de la Constitución Política continúan rigiéndose por la Ley 600 de 2000, y las demás disposiciones que le sean contrarias.

La derogatoria de la Ley 600 de 2000 exige un régimen de transición que concilie tres imperativos: (i) extender cuanto antes las garantías del sistema de tendencia acusatoria,

(ii) preservar la validez de lo legítimamente actuado y (iii) no generar traumatismos en los procesos próximos a su culminación. El proyecto los articula con tres reglas.

Primera, los procesos que se adelanten bajo la Ley 600 y que carezcan de resolución de acusación ejecutoriada migran al rito de la Ley 906 y se entienden retomados en la etapa de indagación. La resolución de acusación ejecutoriada se adopta como línea divisoria por ser el acto que consolida la pretensión punitiva y abre el juicio; antes de ella, la actuación es esencialmente investigativa y puede reconducirse sin pérdida sustancial; después, la reconversión implicaría desandar un camino procesal ya consolidado.

Segunda, los elementos de prueba recaudados bajo la Ley 600 no se anulan, en tanto conservan valor como actos de investigación o como elementos materiales probatorios y evidencia física, y su aducción al juicio se somete a las reglas de la Ley 906. Esta cláusula de conservación impide que la transición se convierta en amnistía probatoria y respeta el principio conforme al cual la validez de los actos procesales se rige por la ley vigente al momento de su práctica; la garantía para el procesado no consiste en la destrucción de la evidencia legítimamente obtenida, sino en que su valoración definitiva solo podrá hacerse tras su incorporación contradictoria al juicio oral.

Tercera, la situación de las personas privadas de la libertad por decisión de la Fiscalía recibe respuesta inmediata, obsérvese que dentro de los diez días hábiles siguientes a la vigencia de la ley, el fiscal del caso deberá optar entre ordenar la libertad o llevar al procesado ante el juez de control de garantías para que, previa imputación, se decida la refrendación de la medida bajo las exigencias de la Ley 906; vencido el término sin definición, el detenido podrá reclamar su libertad inmediata. Ninguna privación de la libertad ordenada por el ente investigador sobrevivirá, así, sin refrendación judicial pronta.

Finalmente, los procesos que ya cuenten con resolución de acusación ejecutoriada continuarán bajo la Ley 600 hasta su terminación. Esta

ultraactividad limitada preserva la seguridad jurídica, evita la repetición de juicios en curso y se extingue naturalmente con la culminación de los procesos que cobija, fecha a partir de la cual la Ley 600 de 2000 habrá desaparecido definitivamente del ordenamiento.

La unificación del procedimiento penal pondrá fin a dos décadas de dualidad normativa y a la litigiosidad que ella alimenta; extenderá a todos los ciudadanos, sin distingo de fecha del hecho ni de investidura, la garantía del juez de control de garantías; ajustará el tratamiento de los aforados a los principios acusatorio y de doble conformidad, honrando el mandato de plena vigencia del Acto Legislativo 03 de 2002; y liberará recursos hoy destinados a sostener dos ritualidades paralelas, con la consecuente racionalización de la formación judicial, de la defensa pública y de la gestión de la Fiscalía y de la Corte Suprema de Justicia. La vacancia legislativa de seis meses y las adecuaciones administrativas previstas aseguran que la transición sea ordenada y que ninguna actuación quede desprovista de juez ni de rito.

6.2.3. Tercer proyecto de ley sobre principio de congruencia y solicitud de absolución por parte de la Fiscalía

Contexto sobre la afectación del derecho de defensa, de la presunción de inocencia y de la lógica estructural de la congruencia (exposición de motivos)

La condena proferida a pesar de la solicitud absolutoria de la Fiscalía lesiona de manera intensa el derecho de defensa. La estrategia defensiva se construye frente a una pretensión, que debe ser puntual delimitada y específica; cuando el acusador, al cierre del juicio, solicita la absolución, la carga argumentativa de la defensa se aligera y su norte cambia por completo, pues ya no existe pretensión punitiva que refutar. El debate, sencillamente, se cierra sin contradictor.

Y no resulta admisible exigirle a la defensa que, ante la petición absolutoria del ente acusador, "anticipe" una eventual perspectiva condenatoria del juez y presente, por precaución, alegaciones contra una acusación que nadie sostiene. Semejante exigencia es doblemente inaceptable. Por una parte, porque desconoce lo efectivamente acontecido en el juicio y obligaría a la defensa a argumentar contra una hipótesis que la práctica probatoria, a juicio del propio acusador, quedó sin piso.

Por otra, porque contradice la presunción de inocencia y la confianza legítima en la administración de justicia; la defensa no tiene por qué suponer que el juez se apartará de la línea absolutoria del titular de la acción penal para construir, en solitario, un juicio de responsabilidad. Exigir esa suposición implica presumir la condena en lugar de presumir la inocencia. El resultado práctico de la regla vigente es una sentencia condenatoria dictada sin contradicción real sobre la hipótesis que la sustenta, esto es, una condena sorpresiva, incompatible con el artículo 29 de la Constitución.

Finalmente, dígase que en un sistema acusatorio, la congruencia no puede reducirse a la correspondencia entre los hechos de la acusación y los de la sentencia. La acusación se proyecta durante el juicio mediante la actividad probatoria y culmina, desde la perspectiva del ente acusador, en una pretensión concreta formulada en los alegatos de conclusión.

Esa pretensión final es la expresión definitiva de la posición institucional del Estado-acusador frente al resultado del juicio. Por consiguiente, la sentencia condenatoria debe guardar correspondencia con ambos extremos; con la acusación, que fija el marco fáctico y jurídico, y con la pretensión de condena, que habilita la respuesta punitiva y activa y delimita el ejercicio defensivo. Si el legislador está constitucionalmente habilitado para precisar el alcance de la congruencia, la reforma que se propone no introduce una institución extraña al ordenamiento, sino que desarrolla el sentido constitucional de la garantía y recupera, ahora por vía legal, la congruencia de los propios extremos que la jurisprudencia inicial de la Sala de Casación Penal había decantado.

El articulado

A continuación el articulado, seguido de una breve explicación:

"ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto regular los efectos jurídicos de la solicitud de absolución formulada por la Fiscalía General de la Nación en los alegatos de conclusión del juicio oral, con el fin de garantizar el principio de congruencia en su dimensión integral, el derecho de defensa, la presunción de inocencia, la imparcialidad judicial y la coherencia de la estructura acusatoria del proceso penal.

ARTÍCULO 2º. El artículo 448 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 448. Congruencia. El acusado no podrá ser declarado culpable por hechos que no consten en la acusación, ni por delitos por los cuales no se ha solicitado condena, salvo, en este último caso, que se haya surtido el trámite excepcional previsto en el parágrafo 2º de este artículo.

Parágrafo 1º. Efectos de la solicitud de absolución. La sentencia deberá guardar correspondencia con la acusación y con la pretensión formulada por la Fiscalía General de la Nación, como titular de la acción penal, en los alegatos de conclusión.

En consecuencia, cuando la Fiscalía solicite la absolución del acusado al término del juicio oral, el juez de conocimiento anunciará sentido de fallo absolutorio y proferirá sentencia absolutoria, salvo que se surta el trámite excepcional previsto en el parágrafo 2º de este artículo.

Cuando la solicitud absolutoria sea parcial, estas reglas se aplicarán respecto de cada una de las conductas punibles y de cada uno de los acusados a los que ella se refiera.

Parágrafo 2º. Trámite excepcional de divergencia. Si, presentados los alegatos de conclusión con solicitud absolutoria de la Fiscalía y antes del anuncio del sentido del fallo, el juez advierte, de oficio o a petición del Ministerio Público o de la representación de las víctimas, que las pruebas practicadas e incorporadas en el juicio oral podrían razonablemente sustentar la declaratoria de responsabilidad penal por alguna de las conductas punibles contenidas en la acusación, de manera excepcional y por una sola vez lo pondrá de presente mediante decisión motivada, en la cual se limitará a identificar los medios de prueba y los aspectos que suscitan la divergencia, absteniéndose de emitir valoración conclusiva o pronunciamiento anticipado sobre la responsabilidad del acusado.

En tal evento, el juez suspenderá la audiencia y citará a una nueva, que se celebrará dentro de los diez (10) días siguientes, en la cual la Fiscalía General de la Nación manifestará, mediante pronunciamiento motivado, si mantiene la solicitud de absolución o formula pretensión de condena.

Cualquiera que sea la posición adoptada por la Fiscalía, el juez concederá a la defensa la oportunidad de presentar solicitudes probatorias, delimitadas a los aspectos identificados en la decisión de divergencia, para lo cual la audiencia podrá suspenderse hasta por diez (10) días. Practicadas las pruebas que fueren decretadas o, de no haberse solicitado o decretado, agotada esa oportunidad, las partes e intervinientes presentarán alegatos complementarios circunscritos a los mismos aspectos y el juez anunciará el sentido del fallo conforme a las reglas generales.

La sentencia condenatoria que llegare a proferirse pese a haberse mantenido la solicitud de absolución exigirá una motivación reforzada, en la que se responda de manera expresa a los alegatos absolutorios de la Fiscalía y de la defensa.

Parágrafo 3º. Garantía de imparcialidad. La decisión mediante la cual el juez pone de presente la divergencia a que se refiere el parágrafo 2º de este artículo no constituye prejuzgamiento ni configura, por sí sola, causal de impedimento o de recusación, siempre que se ajuste estrictamente a los límites allí previstos. Si la providencia excede tales límites y contiene una valoración conclusiva sobre la responsabilidad del acusado, procederán los impedimentos y las recusaciones conforme a las reglas generales que regulan la materia.

Parágrafo 4º. Recursos. La decisión mediante la cual el juez pone de presente la divergencia es de mero trámite y contra ella no procede recurso alguno. Contra la decisión que niegue la práctica de pruebas dentro del trámite excepcional de divergencia proceden los recursos de ley”

Esta propuesta afianza la trascendencia, aunque no obligatoriedad, de la solicitud de absolución por parte de la fiscalía. Esta regla no subordina la jurisdicción a la voluntad del acusador ni convierte al juez en ejecutor de la Fiscalía; simplemente reconoce que, extinguida la pretensión punitiva, desaparece el presupuesto sobre el cual el juez puede pronunciarse condenatoriamente, del mismo modo en que ningún juez civil puede conceder lo que el demandante ha dejado de pedir.

La propuesta reconoce a la solicitud de absolución de la Fiscalía una trascendencia normativa de la que hoy carece, sin llevarla al extremo de la vinculación incondicional. Recuérdese que la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal ha oscilado entre reconocer carácter vinculante a la petición absolutoria del fiscal, asimilándola a un retiro de la acusación, y negarle todo efecto sobre la decisión, que es la posición vigente. Bajo este último entendimiento, el juez puede condenar aun cuando el titular de la acción penal haya abandonado, en la práctica, su pretensión, y puede hacerlo sin aviso previo de ninguna especie.

Ese estado de cosas produce un déficit garantista que la reforma pretende corregir. Cuando el fiscal solicita la absolución, los alegatos finales de la defensa se dirigen contra una pretensión que ya nadie sostiene; si el juez condena, lo hace con fundamento en una lectura del acervo probatorio que ninguna parte propuso en el debate y que, por lo mismo, el acusado jamás tuvo oportunidad real de controvertir. Se produce así una condena por sorpresa, incompatible con el derecho de defensa, con el principio de contradicción y con la estructura adversarial del sistema. La paradoja es evidente en tanto el procesado queda en peor situación defensiva cuando la Fiscalía pide su absolución que cuando pide su condena, pues solo en este último caso conoce y puede refutar la hipótesis condenatoria.

La reforma no resuelve la tensión optando por uno de los extremos, tampoco subordina incondicionalmente la jurisdicción a la voluntad del acusador, ni conserva la facultad de condenar en solitario y sin advertencia. En su lugar, le da un procedimiento, si se quiere un incidente, a la divergencia, al consagrar como regla general la correspondencia entre la petición absolutoria y la sentencia, y habilita, como excepción reglada, transparente y de único uso, un trámite en el cual el juez que estime posible apartarse de esa petición debe anunciarlo, oír de nuevo a las partes y garantizar a la defensa la posibilidad de probar y de alegar frente a la eventual hipótesis de condena. Lo que la ley proscribe, en suma, no es la condena sin pedido del fiscal, sino la condena sin contradicción.

La regla general del parágrafo 1º, por su parte, descansa sobre la separación de funciones que define el sistema acusatorio; nótese que la Fiscalía acusa y sostiene la pretensión punitiva y el juez decide sobre ella. Extinguida la pretensión, desaparece, por regla general, el presupuesto sobre el cual el juez puede pronunciarse condenatoriamente, del mismo modo en que el juez civil no concede lo que el demandante ha dejado de pedir. La correspondencia no convierte al juez en ejecutor de la Fiscalía sino que delimita el marco del debate dentro del cual la independencia judicial despliega todo su vigor.

Ahora bien, el proyecto no ignora que pueden presentarse peticiones absolutorias manifiestamente divorciadas de la prueba practicada, sea por error, por deficiente gestión del caso o, en hipótesis extremas, por causas ilícitas. Frente a ellas, un modelo de vinculación absoluta dejaría a la administración de justicia inerme y trasladaría íntegramente a la sociedad y a las víctimas el costo de la falla del acusador. La respuesta de la reforma tampoco es autorizar la condena inconsulta, sino un mecanismo dialógico que transparenta la

divergencia, devuelve la palabra al titular de la pretensión y, sobre todo, restablece plenamente la contradicción antes de cualquier decisión.

El parágrafo 2º, que es la principal novedad, retoma, adaptándola al sistema acusatorio, la estructura que el artículo 404 de la Ley 600 de 2000 previó para la variación de la calificación jurídica provisional; en tal normatividad, cuando el juez advertía la necesidad de condenar por un delito distinto del calificado, debía ponerlo de presente para que el fiscal se pronunciara y las partes ajustaran su actividad, y solo con esa intervención podía reconducirse válidamente el objeto del proceso. La experiencia de esa figura demuestra que la advertencia judicial, sometida a límites estrictos, es compatible con la imparcialidad y preferible, en todo caso, a la decisión sorpresiva.

Conforme al trámite propuesto, si el juez, antes de anunciar el sentido del fallo, advierte, de oficio o a petición del Ministerio Público o de la representación de las víctimas, que la prueba practicada podría razonablemente sustentar una condena por alguna de las conductas contenidas en la acusación, lo pondrá de presente mediante decisión motivada, estrictamente limitada a identificar los medios de prueba y los aspectos que suscitan la divergencia.

En audiencia posterior, la Fiscalía manifestará motivadamente si mantiene su petición absolutoria o formula pretensión de condena. En una u otra hipótesis, la defensa contará con oportunidad probatoria delimitada a los aspectos de la divergencia y con alegatos complementarios, tras lo cual el juez anunciará el sentido del fallo conforme a las reglas generales. El pronunciamiento del fiscal no ata al juez, pero tampoco le resulta indiferente; si la Fiscalía mantiene la solicitud de absolución y el juez, no obstante, condena, la sentencia exigirá motivación reforzada, con respuesta expresa a los alegatos absolutorios de ambas partes, carga argumentativa que disciplina la facultad excepcional y facilita su control en segunda instancia.

El centro de gravedad de la reforma, con claros efectos sustanciales, es la garantía de defensa. Nadie puede ser condenado sin haber conocido, con antelación suficiente, la hipótesis condenatoria y sin haber dispuesto de una oportunidad real de controvertirla con pruebas y con argumentos.

El principal reparo contra los mecanismos de advertencia judicial es el riesgo de prejuzgamiento, en tanto el juez, al poner de presente la divergencia, podría anticipar su decisión y comprometer su imparcialidad. Para conjurarlo se adoptan tres salvaguardas. La primera es el contenido estrictamente tasado de la decisión de divergencia, limitada a identificar los medios de prueba y los aspectos que la suscitan, con prohibición expresa de valoración conclusiva o pronunciamiento anticipado sobre la responsabilidad; técnicamente resalta un problema, más no adelanta una respuesta.

La segunda es el carácter excepcional y de único uso de la facultad, ejercitable una sola vez y únicamente antes del anuncio del sentido del fallo, lo que impide su empleo como herramienta de presión reiterada sobre el acusador. La tercera es el régimen del parágrafo 3º, ya que la decisión que respete esos límites no constituye prejuzgamiento, como ocurre con otras intervenciones legítimas del juez durante la actuación; la que los exceda, incorporando una valoración

conclusiva de responsabilidad, abre paso a los impedimentos y recusaciones ordinarios y, en su caso, a la nulidad. La garantía de imparcialidad se hace operativa y controlable por las partes.

6.2.4. Cuarto proyecto de ley sobre libertad condicional y beneficios para condenados

Sobre la libertad condicional y los beneficios a condenados (exposición de motivos)

Libertad condicional

Problemáticas claras de nuestro sistema penitenciario son el hacinamiento y la falta de lugares dignos de reclusión capaces de atender la demanda de personas privadas de la libertad. En Colombia, de acuerdo con las estadísticas ofrecidas por el INPEC32 hay 124 establecimientos de reclusión, con una población de cerca de 103 mil personas privadas de la libertad (intramural), con una capacidad ligeramente superior a 81 mil cupos, por lo que la tasa de hacinamiento se acerca al 27%, aunque su histórico arroja momentos de hasta el 50%.

Otro aspecto llamativo es que cerca del 18% son personas procesadas, sin sentencia en firme, circunstancia que termina por afectar el erario desde dos ópticas, por un lado, por el sostenimiento de estas personas a cargo de Estado y, por otro, por las demandas que se presentan por privación injusta de la libertad ante el advenimiento de sentencias absolutorias.

No cabe duda que cuando una persona es condenada y privada de su libertad, uno de los deberes que asume el Estado es el de velar por su reinserción social (art. 4 Código Penal). Desafortunadamente los estudios sobre la ejecución de la pena y la preocupación estatal para que se cumplan sus fines han sido relegados a un segundo plano.

No es extraño ver en los penales a médicos descontando pena como panaderos o a abogados haciendo lo propio tejiendo manillas. Un enfoque de reinserción debería llevar a que el profesional de la medicina colaborara en la enfermería del penal y el letrado ayudara en la oficina jurídica, pero resulta que da más redención de pena la panadería o las pulseras que las actividades profesionales. Absurdo.

Teóricamente deberían ofrecerse posibilidades de capacitación de orden técnico y académico, no obstante el acceso a tales programas es una odisea para los internos. En primer término, porque no existe una oferta nutrida de alternativas académicas o laborales, con lo que una persona privada de la libertad no puede escoger entre trabajar o estudiar, sino que, consecuencia del hacinamiento, debe esperar los cupos disponibles y de cualquier manera acceder al valioso ejercicio de la redención de pena.

A ello debe sumarse que la desigualdad social del país se refleja en las cárceles, es perfectamente dable distinguir personas privadas de la libertad de primera, segunda y quinta categoría. Mientras que en un patio los internos pueden tener acceso a cama doble, televisor, internet y nevera, en otros ni siquiera logran un mínimo espacio suficiente para dormir acostados. Existen en algunas cárceles exclusivos pabellones a los que sólo pueden acceder reclusos con determinados perfiles, alcanzando unas comodidades inimaginables hasta en las cárceles más cómodas del mundo.

Naturalmente no se reprueba que a un interno se le trate bien, por el contrario, esa debería ser la condición de todos los privados de la libertad. Lo que se censura es que haya tratos discriminatorios dentro del penal, que no cuentan con justificación ni constitucional ni legal. De ahí que, si se quiere afrontar el tema del hacinamiento, estos opulentos espacios bien podrían repartirse de manera más equitativa, y para la adopción de tal medida no se requiere reforma legislativa alguna sino acatar elementales principios como el de igualdad, por parte de quien dirija el INPEC o el Ministerio de Justicia.

Pero aquí quiere comentarse un aspecto relacionado con el acceso a la libertad condicional, en atención a la confusión que genera su concesión. El texto original del art. 64 de la Ley 599 de 2000 preceptuó que el juez "concederá" al condenado la libertad condicional cuando haya cumplido las tres quintas partes de la condena, siempre que de su buena conducta pudiera el juez deducir, motivadamente, que no existe necesidad para continuar con la ejecución de la pena. A renglón seguido, de manera perentoria, se indicó que no podrá negarse el beneficio atendiendo circunstancias y antecedentes tenidos en cuenta para la dosificación de la pena.

Luego vino el art. 5º de la Ley 890 de 2004, que modificó esta disposición principalmente en tres aspectos; en primer lugar, introdujo que el juez "podrá conceder" la libertad condicional; en segundo lugar, añadió "previa valoración de la gravedad de la conducta punible" y, finalmente, aumentó el tiempo de cumplimiento de pena a las dos terceras partes. Posteriormente el art. 30 de la Ley 1709 de 2014 nuevamente modificó el precepto, señalando que el juez "previa valoración de la conducta punible", "concederá" la libertad condicional, con el cumplimiento de algunos "requisitos" como son las tres quintas partes de la pena, adecuado desempeño y comportamiento, y arraigo familiar, supeditando el acceso a la reparación de la víctima o al aseguramiento del pago de la indemnización33.

La primera de las modificaciones al texto original del año 2000 fue estudiada por la Corte Constitucional en la sentencia C-194 de 2005, en donde aparentemente dejó claro que el alcance de la disposición no le permite al juez que supervisa la pena valorar nuevamente la gravedad de la conducta, pues simplemente debe tenerse en cuenta la ponderación que

33 Mediante Ley 2098 de 2021, por medio de la cual se reglamentó la prisión perpetua revisable se introdujo un inciso que prohibía la aplicación de este artículo cuando se impusiere la pena de prisión perpetua revisable. Sin embargo,

ante la inconstitucionalidad del acto legislativo (C-294 de 2021) ha operado el fenómeno de la inconstitucionalidad por consecuencia frente a ese inciso.

En tal sentido hizo el de conocimiento al dictar la sentencia condenatoria. De la misma manera, dejó claro que el juicio que adelanta el juez de ejecución de penas tiene como finalidad establecer la necesidad de continuar o no con el tratamiento penitenciario, siempre teniendo en cuenta el comportamiento carcelario.

Por su parte, la reforma de la Ley 1709 de 2014 también fue objeto de análisis constitucional, y en esta oportunidad, aparentemente, otra vez se dejó claro que el juez de ejecución de penas debe analizar un conjunto de circunstancias dentro las que se halla no sólo la conducta punible, sino también el comportamiento del condenado dentro del penal (C. Const. C-757/2014).

Sin embargo, la práctica demostró que la introducción de esa posibilidad de valoración de la conducta punible, a pesar de los alcances interpretativos de la Corte Constitucional, permite que un juez de ejecución de penas pueda dejar de lado el buen comportamiento manejado durante el tiempo de pago de la correspondiente condena, pues aun cuando su función es determinar la necesidad de continuar o no con el tratamiento penitenciario, puede simplemente echar mano del comodín "gravedad de la conducta", evitar cualquier carga argumentativa adicional y negar la concesión del subrogado.

Tal interpretación conlleva a que, en delitos graves, o por lo menos aquellos que generan gran rechazo social, se le dé el mismo trato tanto a quien tiene un pésimo comportamiento en el penal y se rehúsa a la resocialización, como a aquél que ha cumplido integralmente con los parámetros de disciplina, corrección y reincorporación social dentro del lugar de reclusión.

Lo grave de esta situación es que toda persona condenada por delitos graves, sin excepción, bien puede mantener un pésimo comportamiento y desconocer los postulados mínimos de resocialización, pues no habría incentivo alguno para lograr la reinserción social ya que estarían conminados a pagar siempre la totalidad de la pena, por lo que el buen comportamiento penitenciario, como prueba del ejercicio resocializador, sería inane.

Dos alternativas pueden proponerse para remediar tal situación, de una parte, una corrección legislativa que ordene atender principalmente el buen comportamiento en el tiempo de pago de la pena a efectos de conceder los subrogados, lo que bien podría acontecer derogando las reformas de las leyes 890 y 1709 al art. 64 de la Ley 599, es decir, dejando el texto original del año 2000.

Y, de otra parte, también se requeriría una reforma que incentive aún más el buen comportamiento de los internos en las cárceles, como podría ser aumentando los días de redención por excelente conducta o por procesos que incentiven verdaderamente su resocialización, como sería premiar el acompañamiento familiar y las visitas que les hagan sus parientes.

Acuerdos de colaboración, reparación, restauración y resarcimiento de personas sancionadas o condenadas.

Como ha quedado señalado, el estatuto procesal de 2004 incorporó un novedoso sistema de justicia negociada con figuras como los preacuerdos, negociaciones y el principio de oportunidad, ofreciendo a quien aún no ha sido vencido en juicio un abanico de rebajas y alternativas a cambio de la aceptación de responsabilidad, la colaboración o la reparación. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurría con la Ley 600 de 2000, cuyo artículo 413 regulaba los beneficios por colaboración eficaz con la justicia, la Ley 906 de 2004 guardó silencio respecto de eventuales beneficios para la persona ya condenada.

Ejecutoriada la sentencia, el ordenamiento solo ofrece los subrogados penales y los beneficios administrativos de la Ley 65 de 1993, ninguno de los cuales está concebido para estimular la colaboración con la justicia ni, lo que aquí más interesa, la reparación efectiva de las víctimas.

El vacío carece de justificación político-criminal, pues si el sistema reconoce valor a la colaboración y a la reparación cuando provienen del procesado, no se advierte razón para negarles toda eficacia cuando provienen del condenado, que es precisamente el momento en que la responsabilidad está judicialmente establecida, el daño cuantificado y la víctima plenamente identificada. Para ponerlo en términos sencillos, después de la firmeza de la condena, el sentenciado carece de cualquier incentivo para reparar, y las víctimas (en especial el Estado, en los delitos que atentan contra la administración pública) rara vez recuperan los recursos afectados.

Podría sostenerse que el silencio de la Ley 906 autoriza acudir al artículo 413 de la Ley 600, por la vía que la Sala de Casación Penal abrió al ocuparse de la figura de la indemnización integral. En la sentencia dictada bajo el radicado 35946, la Corte admitió el tránsito de institutos entre los dos estatutos en los siguientes términos:

"sin embargo, así como es viable aplicar el principio de favorabilidad para asuntos regidos por el sistema de Ley 600 con disposiciones de la Ley 906, bajo la misma lógica lo es proceder en sentido contrario, esto es, traer institutos de la Ley 600 a asuntos tramitados por la 906, como aquí ocurre, siempre y cuando no se opongan a la naturaleza del sistema acusatorio (…) Para la Corte, la aplicación de esta figura en las condiciones reseñadas, no sólo no pervierte la naturaleza del sistema acusatorio, sino que político criminalmente se ajusta a sus necesidades y a la voluntad del legislador al implementarlo".

Bajo esa lógica, nada impediría postular la vigencia del artículo 413 para asuntos tramitados por la Ley 906, en tanto se trataría de una disposición favorable, compatible con la naturaleza negocial del sistema acusatorio. Pero esta solución, además de discutible, es estructuralmente insuficiente al menos por tres razones; en primer lugar, porque depende de que la jurisprudencia mantenga y generalice un criterio construido para una figura distinta; en segundo lugar, deja

la concesión del beneficio librada a interpretaciones dispares de los jueces de ejecución de penas, con la consecuente desigualdad entre condenados en idéntica situación; y, en tercer lugar, desaparecerá por sustracción de materia el día en que la Ley 600 sea derogada, como lo propone esta misma reforma.

A lo anterior se suma que, incluso durante la plena vigencia de la Ley 600, el artículo 413 fue una figura de escasa aplicación. La norma condicionaba los beneficios a la "eficaz colaboración" con la justicia, expresión etérea que jamás fue objeto de desarrollo legal; los criterios para medir la eficacia de la colaboración no se definieron, ni la proporción entre el aporte y el beneficio, ni un procedimiento reglado para su trámite, ni mecanismos de verificación y control.

La experiencia enseña, entonces, que no basta con reconocer la posibilidad del beneficio, sino que es indispensable que la ley determine con precisión sus destinatarios, sus requisitos objetivos, su medida y la autoridad y el procedimiento para concederlo. Esa es exactamente la vocación de la disposición cuya incorporación aquí se propone.

La propuesta se inscribe en el marco de la justicia restaurativa, que la propia Ley 906 de 2004 acogió en su Libro VI (artículos 518 y siguientes). Conviene subrayar que el artículo 518 define el programa de justicia restaurativa como aquel en que la víctima y el imputado, acusado o condenado participan conjuntamente en la resolución de las cuestiones derivadas del delito en busca de un resultado restaurativo.

Hágase énfasis en que la propia ley, desde 2004, concibió que la restauración pudiera operar incluso después de la condena. No obstante, los mecanismos que desarrolló (la conciliación preprocesal, la conciliación en el incidente de reparación integral y la mediación) quedaron circunscritos, en lo esencial, a las fases previas al juicio o a la definición de los perjuicios, y su utilización real ha sido marginal frente al volumen de la litigiosidad penal. Lo propio puede afirmarse frente a los límites temporales que se han establecido para los preacuerdos y el principio de oportunidad.

Los instrumentos internacionales, en particular los principios básicos de las Naciones Unidas sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal34, promueven su empleo en todas las etapas del proceso, incluida la ejecución de la pena; la jurisprudencia constitucional, por su parte, ha destacado que la justicia restaurativa no es una renuncia al derecho penal sino una forma distinta y muchas veces superior de realizar sus fines, al centrar la respuesta en la reparación del daño, la participación de la víctima y la reintegración del ofensor; finalmente, la experiencia de la jurisdicción transicional ha demostrado que los esquemas restaurativos pueden producir resultados de verdad y reparación inalcanzables para el modelo puramente retributivo.

Se propone entonces incorporar una disposición que autorice la celebración de acuerdos de colaboración, reparación, restauración y resarcimiento en favor de

las víctimas por parte de personas sancionadas o condenadas por conductas punibles que hayan generado afectaciones a bienes jurídicos de carácter patrimonial, público o privado, institucional o colectivo, siempre que no hayan implicado violencia directa contra la vida o la integridad física de las personas. Conforme al esquema propuesto, el condenado podrá resarcir el daño pagando la totalidad de los recursos objeto de la sanción o condena y, a cambio, obtendrá una rebaja equivalente a la cuarta parte de la pena.

El articulado

La propuesta dentro del ámbito material de las penas, su ejecución, la libertad condicional y los beneficios para condenados es la siguiente:

"Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reorientar la ejecución de la pena hacia el fin constitucional de la resocialización. Para ello, modifica el régimen de la libertad condicional a efectos de que su concesión atienda al desempeño y comportamiento del condenado durante el tratamiento penitenciario y no a una nueva valoración de la conducta punible; fortalece los incentivos a la resocialización efectiva; y establece rebajas de pena por reparación a las víctimas y por colaboración con la justicia en favor de personas condenadas.

Artículo 2º. Libertad condicional. Modifícase el artículo 64 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 64. Libertad condicional. El juez concederá la libertad condicional a la persona condenada a pena privativa de la libertad cuando verifique los siguientes requisitos:

1. Que haya cumplido las tres quintas (3/5) partes de la pena.

2. Que su adecuado desempeño y comportamiento durante el tratamiento penitenciario en el centro de reclusión permitan deducir, motivadamente, que no existe necesidad de continuar la ejecución de la pena.

3. Que demuestre arraigo familiar y social. Corresponde al juez competente establecer, con todos los elementos de prueba allegados a la actuación, la existencia real y efectiva del arraigo.

En ningún caso podrá negarse la libertad condicional con fundamento en la gravedad o en la naturaleza de la conducta punible por la cual se impuso la condena, ni en las circunstancias y antecedentes tenidos en cuenta para la dosificación de la pena. La valoración de la conducta punible corresponde de manera exclusiva al juez de conocimiento al momento de proferir la sentencia condenatoria.

El tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como período de prueba. Cuando este sea inferior a tres (3) años, el juez podrá aumentarlo hasta en otro tanto igual, de considerarlo necesario.

Parágrafo. La concesión de la libertad condicional estará supeditada a la reparación a la víctima o al aseguramiento del pago de la indemnización mediante garantía personal, real, bancaria o acuerdo de pago, salvo que se demuestre insolvencia de la persona condenada".

Artículo 3º. Redención adicional por conducta ejemplar y por integración familiar. Adiciónase a la Ley 65 de 1993 un artículo del siguiente tenor:

"Artículo 103B. Redención adicional por conducta ejemplar y por integración familiar. La persona privada de la libertad cuya conducta sea calificada como ejemplar por el consejo de disciplina, o quien haga sus veces, tendrá derecho, además de las redenciones ordinarias, a una redención adicional de cinco (5) días por cada trimestre en que mantenga dicha calificación.

Igualmente, redimirá cinco (5) días adicionales por cada trimestre quien participe de manera efectiva y certificada en los programas de integración y acompañamiento familiar que organice el establecimiento, orientados a preservar y fortalecer los vínculos de la persona privada de la libertad con su núcleo familiar como componente del proceso de resocialización.

Las redenciones previstas en este artículo serán reconocidas por el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad con fundamento en las certificaciones que expida el establecimiento de reclusión".

Artículo 4º. Afinidad de las actividades de redención con la profesión, arte u oficio. Adiciónase a la Ley 65 de 1993 un artículo del siguiente tenor:

"Artículo 103C. Afinidad de las actividades de redención. En cuanto lo permitan las condiciones del establecimiento, las actividades de trabajo, enseñanza y estudio válidas para la redención de pena serán asignadas atendiendo a la profesión, arte u oficio de la persona privada de la libertad, de manera que su ejercicio contribuya simultáneamente a la resocialización y al funcionamiento de los servicios del establecimiento, tales como los de salud, jurídicos, educativos y administrativos.

Las actividades afines a la profesión, arte u oficio redimirán pena en proporción no inferior a la de cualquier otra actividad ofrecida por el establecimiento. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) organizará y ampliará progresivamente la oferta de plazas de trabajo, enseñanza y estudio, de modo que ninguna persona privada de la libertad quede excluida de la posibilidad de redimir por falta de cupos".

Artículo 5º. Acuerdos de colaboración, reparación, restauración y resarcimiento de personas sancionadas o condenadas. Las personas sancionadas o condenadas por conductas punibles que hayan generado afectaciones a bienes jurídicos de carácter patrimonial, público o privado, institucional, personal o colectivo, y que no hayan implicado violencia directa contra la vida o la integridad física de las personas, podrán celebrar acuerdos de reparación, restauración y resarcimiento en favor de las víctimas.

El acuerdo exigirá el pago de la totalidad de los recursos objeto de la condena, debidamente indexados, y dará lugar a una rebaja equivalente a la cuarta parte de la pena impuesta.

La aprobación del acuerdo corresponderá al juez de ejecución de penas mediante decisión motivada, previa verificación del pago total objeto del acuerdo y contra tal determinación proceden los recursos de ley.

Parágrafo. El beneficio previsto en este artículo solo podrá concederse por una vez y no será acumulable con rebajas fundadas en el mismo acto de reparación. Su concesión no extingue las demás obligaciones derivadas de la sentencia ni las acciones de extinción de dominio a que hubiere lugar.

Artículo 6º. Rebaja de pena por colaboración eficaz de personas condenadas. La persona condenada podrá obtener una rebaja de hasta la sexta (1/6) parte de la pena impuesta cuando preste una colaboración con la administración de justicia que conduzca, de manera verificable, a alguno de los siguientes resultados:

1. El esclarecimiento de conductas punibles distintas de aquellas por las cuales fue condenada y la identificación de sus autores o partícipes.

2. La desarticulación total o parcial de organizaciones criminales.

3. La recuperación de activos producto de la actividad delictiva o la incautación de bienes o instrumentos destinados a ella.

4. La evitación de conductas punibles que se encontraban en preparación o en ejecución.

El acuerdo de colaboración se celebrará con la Fiscalía General de la Nación, a la que corresponderá certificar la obtención efectiva del resultado. Su aprobación y el reconocimiento de la rebaja corresponderán a la autoridad judicial señalada en el artículo anterior. La rebaja será proporcional a la utilidad, la oportunidad y la trascendencia de la colaboración, criterios cuya ponderación deberá quedar expresamente consignada en la decisión.

El suministro de información falsa impedirá la concesión del beneficio o dará lugar a su revocatoria, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar.

Parágrafo. Las rebajas previstas en este artículo y en el artículo 5º de la presente ley serán acumulables entre sí, sin que en conjunto puedan exceder de la tercera (1/3) parte de la pena impuesta.

Artículo 7º. Aplicación inmediata y favorable. La presente ley se aplicará a las personas que se encuentren condenadas o privadas de la libertad al momento de su entrada en vigencia, en cuanto les resulte favorable, de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política.

Artículo 8º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en particular las expresiones del artículo 64 de la Ley 599 de 2000 introducidas por el artículo 5º de la Ley 890 de 2004 y por el artículo 30 de la Ley 1709 de 2014 que resulten incompatibles con el texto adoptado en el artículo 2º."

6.2.5. Quinto proyecto de ley sobre reforma al art. 410 del Código Penal

En el marco del Proyecto de Ley No 281 de 2024, por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y 1121 de 2006, hay un tema que vale la pena incluir, ya que se encuentra muy relacionado con la finalidad de dicho proyecto, es decir, con la garantía de una administración de justicia penal pronta y eficaz.

Dicho tema es el de la imposición de directrices racionales al delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, establecido en el artículo 410 de la Ley 599 de 2000, debido a que, con el tipo penal actual la administración de justicia está teniendo un gran desgaste haciendo investigaciones y llevando a juicio conductas que pueden haber contravenido reglas administrativas, pero que no generaron un daño substancial al bien jurídico de la administración pública.

Lo anterior encuentra su explicación en que la disposición actual del artículo 410 del Código Penal genera un amplio espectro de criminalización que no va de la mano con el carácter subsidiario y de ultima ratio del derecho penal, lo cual permite que, en muchos casos, el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales pueda ser utilizado para que, instrumentalizando el poder punitivo del Estado, se persiga opositores políticos y se ataquen contrincantes.

Adicionalmente, lo que genera todo este despliegue del Estado es que los servidores públicos obren, no con miras a cumplir los postulados del Estado Social de Derecho, sino con temor de enfrentar un proceso penal. Así se explica que en la actualidad exista una gran cantidad de presupuesto sin ejecutar35, pues, si la persona encargada de ejecutarlo vive con el temor de enfrentar un proceso penal, con todo lo que ello implica, sus esfuerzos no van a estar destinados a cumplir, por ejemplo, con la satisfacción de las necesidades básicas de la población, sino que todo su trabajo se va a enfocar en no incurrir en conductas que puedan abrir investigaciones en su contra.

Lo anterior no quiere decir que, con la modificación del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, se pretenda ser más laxos con los servidores públicos que incurren en actos de corrupción. Por el contrario, lo que busca dicha modificación es que, al incluirle al tipo penal directrices racionales que tengan en cuenta los principios de buena fe y presunción de inocencia, se aligere la

carga que tiene actualmente la administración de justicia y, conforme a esto, el Estado pueda enfocar todos sus esfuerzos en perseguir verdaderos actos de corrupción.

Al verdadero servidor público corrupto, por ejemplo, al gobernador que se está apropiando de los recursos que tiene asignados la administración departamental para combatir la desnutrición infantil, lo que le conviene es que la administración de justicia esté saturada, investigando también a todos los demás gobernadores con base en la amplitud de la disposición actual del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, pues así le será más fácil escabullirse entre una maraña de investigaciones que inevitablemente van a saturar al sistema.

Con el postulado actual, es muy sencillo que los servidores públicos que tienen en su labor la celebración de contratos estatales se puedan ver afectados por investigaciones, juicios y condenas, ya que, al hablar del quebrantamiento de requisitos esenciales, cualquier irregularidad en un contrato podría interpretarse como delito, dada la inevitable imperfección en las obras humanas. Esto no puede permitirse, ya que, como reza una frase bien conocida "si todos somos culpables, entonces nadie es culpable".

Por lo anterior, es esencial modificar el postulado actual del artículo 410 del Código Penal para que quede claro que no puede ser cualquier error. No puede haber tal incertidumbre que, sobrecargando a la administración de justicia, permita continuar con procesos en los cuales puede que existan errores, pero que estos no constituyan de ninguna manera un delito. Para facilitar la labor de los servidores judiciales, es necesaria una norma más clara y directa, que limite el poder punitivo del Estado.

La propuesta

Actualmente la Estructura del Tipo Penal de Contrato sin cumplimiento de requisitos legales es la siguiente:

ARTÍCULO 410. CONTRATO SIN CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

LEGALES. El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.

A. Tipo objetivo.	B. Tipo subjetivo.
1. **Sujeto activo:** El servidor público. 2. **Elemento normativo I:** Por razón del ejercicio de sus funciones. 3. **Conducta típica:** 3.1. Tramitar. 3.2. Celebrar. 3.3. Liquidar. 4. **Objeto material:** el contrato. 5. **Elemento normativo II:** sin observancia de los requisitos legales esenciales o sin	1. **Modalidad de la conducta punible:** dolo (arts. 21 y 22 CP). La conducta es dolosa cuando el agente **conoce** que en su calidad de servidor público, por razón del ejercicio de sus funciones, tramita contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebra o liquida sin verificar el cumplimiento de los mismos y **quiere** su realización. También será dolosa la conducta cuando la realización

La propuesta de reforma de carácter restrictivo que a continuación se presenta implica agregar lo que técnicamente se llama un ingrediente o elemento subjetivo especial (ESE) que limite el amplio espectro de criminalización que tiene la disposición actual para que esta se encuentre acorde con el principio constitucional de ultima ratio y, así, pueda facilitar y guiar de forma más clara la investigación y judicialización de los casos de corrupción:

ARTÍCULO 410. CONTRATO SIN CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

LEGALES. El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, con el propósito de obtener un beneficio indebido para sí o para otro, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.

I. Tipo objetivo.	II. Tipo subjetivo.
1. **Sujeto activo:** El servidor público. 2. **Elemento normativo I:** Por razón del ejercicio de sus funciones. 3. **Conducta típica:** 3.1. Tramitar. 3.2. Celebrar. 3.3. Liquidar. 4. **Objeto material:** el contrato. 5. **Elemento normativo II:** sin observancia de los requisitos legales esenciales o sin verificar los mismos (para el caso de la celebración o liquidación). 6. **Imputación objetiva (art. 9 CP) y lesividad (art. 11 CP):** creando un riesgo idóneo (peligro efectivo) jurídicamente desaprobado para el bien protegido de la administración pública.	1. **Modalidad de la conducta punible:** dolo (arts. 21 y 22 CP). La conducta es dolosa cuando el agente **conoce** que en su calidad de servidor público, por razón del ejercicio de sus funciones, tramita contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebra o liquida sin verificar el cumplimiento de los mismos y **quiere** su realización. También será dolosa la conducta cuando la realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar. 2. **Elemento subjetivo especial:** ***con el propósito de obtener un beneficio indebido para sí o para otro***.

Aclaración de la propuesta

¿Por qué un ESE (elemento subjetivo especial) y no un cambio en el tipo objetivo, por ejemplo, agregando un "resultado" adicional a la acción típica?

El Elemento Subjetivo Especial (ESE) en el tipo penal de contratación pública aporta una capa de intencionalidad que permite enfocar la aplicación de la norma penal en casos donde el acto cometido afecta directamente el bien jurídico tutelado, es decir, la integridad de la administración pública. Al incluir el ESE se logra delimitar el desvalor que implica la conducta típica sancionada por la ley penal, para que este no sea solamente una falla técnica, como sucede actualmente, sino que implique un propósito indebido que, como tal, afecte al bien jurídico de la administración pública.

Además, uno de los beneficios de usar el ESE en el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales es que este permite evaluar la conducta con base en finalidades claramente ilegítimas, evitando así, la remisión a principios abstractos (como planeación o economía) que, en muchos casos, resultan ambiguos y generan confusión en la interpretación judicial. Al enfocarse en la finalidad ilícita se reduce el riesgo de que el proceso penal se centre en la eficiencia de la contratación estatal en vez de en una conducta realmente delictiva.

Optar por un ESE en lugar de agregar un resultado adicional en el tipo objetivo responde a la necesidad de un enfoque garantista, que respete el principio de última ratio. Dicho principio es crucial en el derecho penal, pues su objetivo es evitar que el sistema de justicia penal se emplee para sancionar conductas que, aunque contravengan reglas administrativas, no generan un daño substancial al bien jurídico. La inclusión de un ESE asegura que solo aquellas acciones con una intencionalidad corrupta y específica, es decir, la búsqueda de un beneficio indebido, sean objeto de sanción penal.

Asimismo, al circunscribir el delito a aquellos casos donde se actúa con el propósito de obtener un beneficio indebido, el ESE permite una tipificación más precisa y coherente con el ordenamiento penal. Este enfoque limita la aplicación de la norma a situaciones donde existe un dolo específico y asegura que el sistema penal solo intervenga en aquellos casos donde la administración pública es utilizada para satisfacer intereses personales o ajenos, apartándose de su función de servicio público. En lugar de criminalizar faltas de orden meramente administrativo, el ESE ofrece un filtro legal que excluye aquellas acciones que, sin ser completamente conformes con las normas, no representan una amenaza seria al bien jurídico.

Otra razón para optar por el ESE es que contribuye a prevenir el populismo punitivo en el derecho penal. Sin este filtro, es posible que se eleve a infracción penal conductas que en realidad corresponden a faltas administrativas o de menor lesividad, aumentando innecesariamente el uso del derecho penal y afectando la eficiencia y legitimidad del sistema de justicia. En cambio, un ESE protege a los funcionarios de la persecución penal por errores administrativos o

fallos en el procedimiento que no conllevan una intención lesiva, reservando las sanciones penales para aquellos actos realizados con fines corruptos.

Desde un punto de vista jurisprudencial y doctrinal, el uso de un ESE también tiene el respaldo de una amplia tradición en la teoría del delito, que reconoce que los elementos subjetivos permiten precisar la responsabilidad penal. En el caso de delitos como el que nos ocupa, donde se busca sancionar el abuso de poder en la administración, la exigencia de un propósito específico se convierte en una herramienta invaluable. El ESE permite que el derecho penal se concentre en aquellas acciones que verdaderamente dañan la administración pública, manteniendo intactos los principios de proporcionalidad y mínima intervención.

Además, el ESE facilita la labor de fiscales y jueces al centrarse en la demostración de la intención específica del sujeto. Este enfoque no solo agiliza el proceso penal, sino que también contribuye a una mayor claridad en la delimitación de las conductas punibles.

Por último, el ESE promueve una aplicación más justa y equitativa de la norma penal, pues obliga a demostrar que el sujeto actuó movido por una intención ilegítima. Al concentrarse en la motivación específica de obtener un beneficio indebido, el ESE logra un equilibrio adecuado entre la protección del bien jurídico de la administración pública y el respeto a los derechos del acusado, permitiendo que solo se penalicen aquellos actos que realmente desvirtúan la función pública.

¿Por qué “propósito” y no “fin”, “ánimo” o “deseo” como locuciones lingüísticas?

La elección de "propósito" como locución lingüística en el tipo penal no es una decisión arbitraria, sino una preferencia fundamentada en la precisión y claridad que este término aporta tanto en términos lingüísticos como jurídicos, además de ser un espectro más amplio de criminalización que las locuciones homólogas. En términos etimológicos, "propósito" proviene del latín propositum, que se traduce como "diseño, proyecto o intención" y que deriva a su vez del verbo proponere ("poner delante" o "presentar"). Esta etimología revela que el término "propósito" denota una intención deliberada y un objetivo claramente planteado, algo que lo distingue de otras opciones como "fin", "ánimo" o "deseo", que no encapsulan la misma determinación orientada a la acción concreta en el contexto jurídico.

"Propósito", en el ámbito jurídico, encarna una determinación consciente y específica que va más allá de una simple voluntad o disposición de ánimo. A diferencia de "fin", que también proviene del latín finis y que significa "límite" o "término", "propósito" implica no solo el alcance de un objetivo final, sino una intención activa y precisa de lograrlo, lo cual tiene importantes implicaciones en la teoría del delito. Mientras que "fin" puede interpretarse como el destino o resultado de una acción sin necesariamente involucrar la intencionalidad específica del agente, "propósito" lleva consigo una carga de voluntad y dirección. Este matiz es esencial en el derecho penal, ya que permite delimitar con mayor claridad cuándo una acción se lleva a cabo con la intencionalidad de

causar un efecto determinado, como obtener un beneficio indebido en el contexto de los delitos de contratación pública.

Además, el término "ánimo" se usa en el lenguaje jurídico y psicológico para denotar una disposición o estado de afecto transitorio y subjetivo, que no implica necesariamente la persistencia de una intención o proyecto. Desde una perspectiva etimológica, "ánimo" proviene del latín animus, que significa "alma" o "espíritu". Si bien en el derecho penal puede referirse a ciertas disposiciones de carácter (por ejemplo, animus lucrandi o "ánimo de lucro"), esta palabra no refleja una voluntad definida hacia un objetivo específico, sino más bien una predisposición o tendencia que, en ciertos contextos, puede ser demasiado ambigua. Por esta razón, "ánimo" no sería adecuado para capturar la intención concreta y definida que se busca al agregar un ESE en el tipo penal, ya que carece de la precisión requerida para señalar una intención deliberada orientada hacia un fin ilícito.

En cuanto a "deseo", este término tiene una carga emocional que implica una inclinación o preferencia hacia algo, pero sin necesariamente llevar a cabo acciones concretas para alcanzarlo. Etimológicamente, "deseo" proviene del latín desiderium, que significa "nostalgia o anhelo" y denota una carencia o falta. En el derecho penal, "deseo" carece de la concreción requerida para calificarlo como un elemento subjetivo especial, ya que no implica la voluntad de ejecutar una acción con el fin específico de lograr un resultado ilícito. Si se empleara "deseo" en este contexto, se perdería el rigor necesario para sancionar la acción penal, pues no queda claro si el sujeto activo llevaría a cabo el acto criminal solo por desear un beneficio, sin que tal deseo se traduzca en un acto concreto y deliberado.

Desde el análisis jurídico y de las revistas científicas en criminología, la palabra "propósito" es preferida porque ofrece claridad y delimita el ámbito de intencionalidad exigido por el derecho penal. En el contexto de los Elementos Subjetivos Especiales (ESE), "propósito" conlleva una implicación de "proyecto" o "meta consciente" que debe probarse en el proceso penal. Esto permite que se tipifique el delito de manera que solo aquellos actos en los que se demuestra una intención concreta y específica de lograr un objetivo ilícito sean sancionables, reduciendo la ambigüedad que podría presentarse con términos como "ánimo" o "deseo". Además, en estudios revisados por pares sobre política criminal, se reconoce que "propósito" proporciona una mayor claridad probatoria en los procesos judiciales, permitiendo una evaluación objetiva de la intención del sujeto activo.

En conclusión, la elección de "propósito" en el tipo penal responde a la necesidad de un término que encapsule una intención clara y deliberada de realizar un acto específico con fines ilícitos. A diferencia de "fin", "ánimo" o "deseo", "propósito" logra un balance entre la precisión y la intencionalidad, que es fundamental para delimitar el alcance del derecho penal y proteger el bien jurídico de manera efectiva.

¿Por qué "beneficio" y no "utilidad" o "provecho" como locuciones lingüísticas?

El término "beneficio" se destaca en el contexto penal frente a "utilidad" y "provecho" debido a su amplitud y flexibilidad en la descripción de conductas relacionadas con la obtención de ventajas indebidas, un factor relevante al precisar intenciones en el derecho penal. Desde la filosofía analítica, se considera que un término adecuado en un contexto legal debe ser claro y comprensible, evitando ambigüedades y generando una menor probabilidad de interpretación subjetiva. La palabra "beneficio" cumple esta función debido a su connotación amplia y su capacidad para describir cualquier tipo de ganancia obtenida de forma indebida, ya sea material, económica, o incluso no tangible. En cambio, "utilidad" suele asociarse a una connotación de aprovechamiento práctico y funcional, mientras que "provecho" se relaciona más con una ganancia obtenida a través del aprovechamiento de una situación o recurso específico.

Desde la etimología, los tres términos ofrecen matices significativos. "Beneficio" proviene del latín beneficium, un término que une bene (bien) y facere (hacer), originalmente relacionado con el favor o la acción positiva hacia otro. Con el tiempo, ha adquirido una connotación amplia, referida a cualquier ventaja que mejora la condición de quien la recibe. En cambio, "utilidad" proviene de utilitas, derivado de utilis (útil), e históricamente alude a la capacidad de un objeto o acción de ser provechoso para satisfacer necesidades concretas, lo cual limita su alcance conceptual al ámbito funcional o instrumental. Por último, "provecho" deriva de profectus, relacionado con el avance o progreso, pero su uso se orienta hacia la ventaja personal obtenida, en un sentido más concreto y menos general que "beneficio".

Desde la perspectiva histórica en el derecho penal, la palabra "beneficio" ha sido utilizada ampliamente en el ámbito de los delitos contra la administración pública y la corrupción. Se usa para describir las ganancias obtenidas por un funcionario o tercero como resultado de un acto indebido, sin importar si se trata de dinero, influencias, u otro tipo de ventaja. "Utilidad", en cambio, se emplea en un sentido técnico y con frecuencia en contextos administrativos, donde se refiere al aprovechamiento indebido de recursos o bienes, pero sin la amplitud de "beneficio". "Provecho", por su parte, se encuentra más en contextos de actos ilícitos que involucran aprovechamiento personal y ventajoso de ciertas situaciones, con un matiz que indica que la acción se dirige principalmente a la satisfacción personal del sujeto.

La teoría de conjuntos ayuda a ilustrar estas distinciones conceptuales y semánticas de manera precisa. Si concebimos cada término como un conjunto, podemos representarlos en un sistema de inclusión. El conjunto más amplio sería "beneficio indebido", que puede abarcar tanto el "provecho indebido" como la "utilidad indebida", y también cubriría otros tipos de ventajas obtenidas de forma ilícita o inapropiada. "Utilidad indebida" sería un subconjunto que se enfoca en el uso de recursos o bienes de manera no permitida para satisfacer una necesidad práctica, y "provecho indebido" se ubica como otro subconjunto que describe una ganancia personal específica. De esta manera, la "utilidad indebida"

y el "provecho indebido" quedan subsumidos dentro de "beneficio indebido", pero este último es el único capaz de abarcar los casos de beneficios no materiales o intangibles.

Además, el adjetivo "indebido" introduce un matiz jurídico que implica que la ganancia o ventaja obtenida se considera inapropiada o no justificada conforme a las normas establecidas. Este calificativo añade una capa ética y legal, esencial para diferenciar entre el beneficio legítimo y el obtenido de manera corrupta o fraudulenta. En el caso de "beneficio indebido", esta construcción se convierte en un término idóneo en el derecho penal, pues abarca todas las posibles ventajas que podrían obtenerse al margen de la ley, y establece una prohibición general contra cualquier tipo de ventaja ilícita.

Por lo tanto, "beneficio indebido" es la locución de mayor extensión semántica y permite un alcance más completo para abarcar diversos contextos éticos, legales y personales. Al ser más inclusiva, evita los riesgos de interpretación restringida y facilita una aplicación más coherente de la norma en contextos diversos, desde lo puramente económico hasta lo personal y ético.

¿Por qué "indebido" y no "corrupto", "ilegal", "ilícito" o "ilegítimo"?

La elección de la palabra "indebido" en el contexto del artículo 410 es especialmente apropiada, ya que permite sancionar una amplia gama de conductas de servidores públicos que, en el ejercicio de sus funciones, tramitan, celebran o liquidan contratos sin observar los requisitos esenciales, con la intención de obtener un beneficio que no les corresponde. Optar por "indebido" en lugar de "corrupto", "ilegal", "ilícito" o "ilegítimo" es un acierto por su flexibilidad y precisión. El término "corrupto", aunque describe prácticas reprochables, suele asociarse con una motivación moralmente despreciable que, aunque podría ser aplicable, no siempre se presenta de manera evidente en los casos de contratación pública. Además, "corrupto" tiene una connotación de deshonestidad intencionada, que en ocasiones podría limitar la aplicabilidad del tipo penal cuando el acto, aunque impropio, no encaja en las categorías típicas de corrupción.

Desde la perspectiva etimológica, "indebido" (del latín indebitus) implica algo "no debido" o "no justificado", lo cual lo convierte en un término ideal para abordar actos que violan la ética o las expectativas legales sin necesidad de una infracción explícita de la ley. A diferencia de "ilegal" o "ilícito", que se limitan a violaciones específicas de la normativa, "indebido" abarca conductas que, aunque puedan parecer técnicamente correctas en un sentido administrativo, van en contra del propósito de proteger la integridad de la administración pública. La palabra "ilegítimo", por otro lado, no tiene la misma flexibilidad y suele referirse a acciones que carecen de validez legal o moral, limitando su aplicabilidad a casos en los que el acto es nulo o no autorizado.

El uso de "indebido" en este tipo penal permite abarcar tanto actos de favoritismo como decisiones poco éticas en la contratación, sin necesidad de una

violación formal de la ley. En términos de teoría de conjuntos, "indebido" actúa como un conjunto amplio que abarca elementos específicos de ilegalidad, ilicitud o incluso corrupción, sin limitarse exclusivamente a ellos. De esta manera, "indebido" incluye cualquier ventaja obtenida por el servidor público en desmedro de la transparencia o imparcialidad que debe caracterizar la administración pública, al tiempo que admite la posibilidad de actos que, aunque técnicamente legales, son inapropiados en su contexto ético y profesional.

En conclusión, la elección de "indebido" responde a una necesidad de cobertura amplia que puede aplicar tanto a comportamientos ilícitos como a aquellos que, sin ser ilegales, son moral y éticamente inapropiados en el ámbito de la contratación pública. La precisión y alcance del término "indebido" garantiza que el tipo penal capture conductas que, aunque puedan no ser claramente corruptas o ilegales, afectan gravemente la imparcialidad y el respeto al bien público.

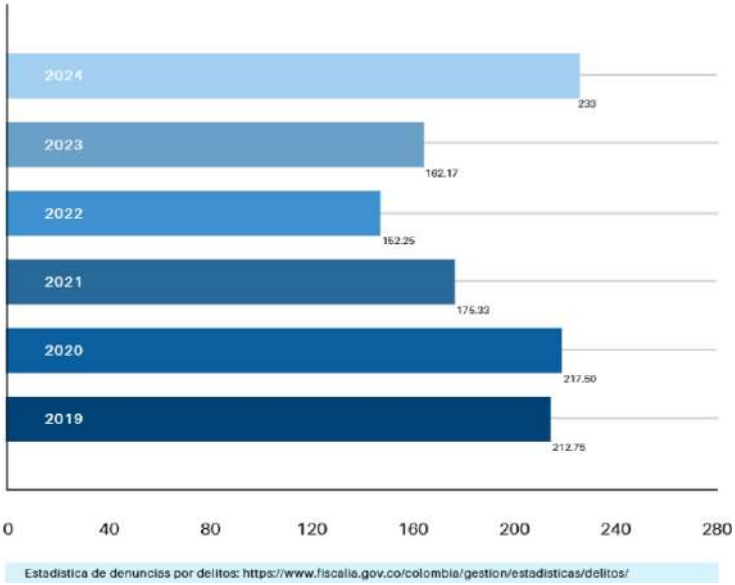
Justificación de la propuesta

Impacto actual del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales en la administración de justicia.

Comparación con otros delitos:

Con base en cifras reportadas por la Fiscalía General de la Nación36, se encontró que desde el año 2014 hasta octubre de 2024, a la administración de justicia le ingresaron 24.893 noticias criminales por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, las cuales, valga decir, representaron para cada uno de esos casos un esfuerzo en investigación, carga de trabajo y recursos.

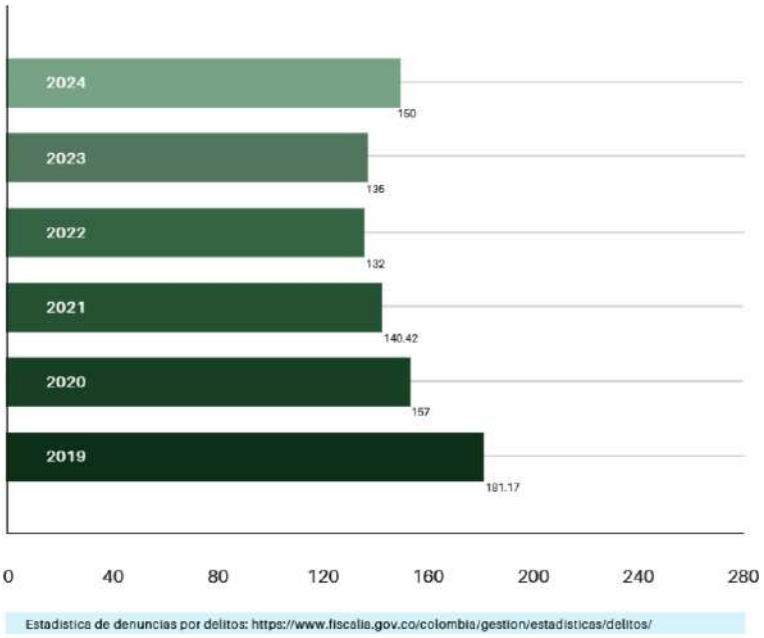
Para ser más específicos, en los últimos 5 años la administración de justicia ha recibido de manera ininterrumpida un promedio mensual de 191 noticias criminales por dicho delito. A continuación, se presenta el promedio mensual de cada año desde 2019:



Ahora bien, para comprender mejor la carga que este delito representa para la administración de justicia, conviene comparar estas cifras con las del delito de peculado por apropiación, es decir, los casos en los que un servidor público atenta gravemente contra la administración pública al apropiarse indebidamente de recursos estatales.

Para el caso del peculado por apropiación, partiendo también desde el año 2014 hasta octubre de 2024, a la administración de justicia le ingresaron 21.831 noticias criminales por este delito, lo cual son 3.062 menos casos que los que le ingresaron por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales. De ahí que este último delito haya representado una mayor carga para la administración de justicia de lo que representó un delito tan grave como lo es el

peculado por apropiación. Asimismo, si se analizan los datos correspondientes al promedio mensual por año de noticias criminales que se han abierto desde el año 2019 por el delito de peculado por apropiación se tiene lo siguiente:

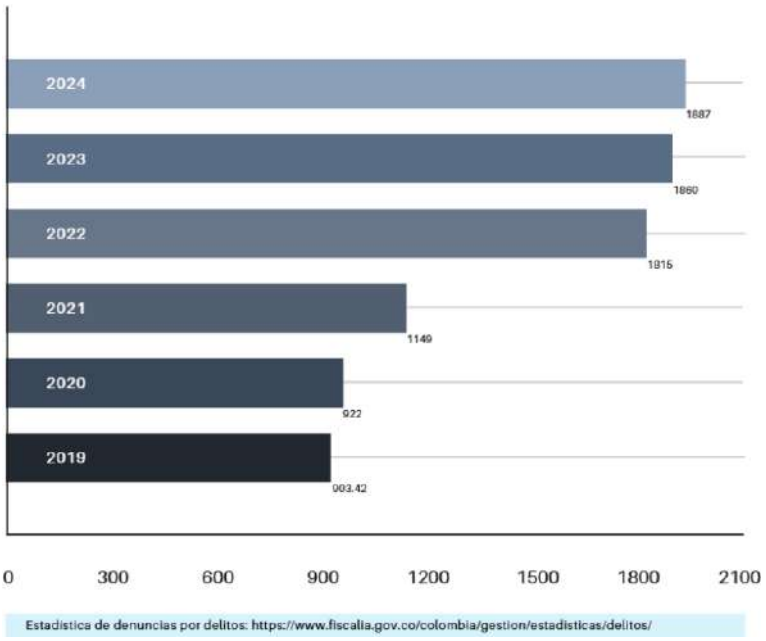


Estadística de denuncias por delitos: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/delitos/

En ese sentido, el promedio mensual de noticias criminales por el delito de peculado por apropiación entre 2019 y 2024 fue de 149,27, lo cual igualmente resalta la magnitud del impacto del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales en la carga procesal de la administración de justicia, pues este promedio refleja que se abren más noticias criminales por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales que por el de peculado por apropiación, siendo este último un delito en el que se infringe un daño directo y significativo a la administración pública, por cuanto representa un detrimento injustificado del patrimonio estatal.

Ahora bien, si se hace la comparación con un delito como la extorsión, que actualmente aqueja a muchos ciudadanos, se encuentra que, desde el año 2019 hasta octubre de 2024, a la administración de justicia en promedio le ingresaron mensualmente 1.049,96 noticias criminales por este delito.

Estos son los promedios mensuales por cada año desde 2019 para el delito de extorsión:



Estadística de denuncias por delitos: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/delitos/

Con base en estos datos, se presentan los siguientes promedios mensuales de los delitos que están siendo objeto de estudio y su carga para la administración de justicia – para este último ítem, se tomó como totalidad de casos los que corresponden al delito de extorsión-:

	Extorsión	**Contrato sin cumplimiento de requisitos legales**	**Peculado por apropiación**
Promedio mensual desde 2019	1.049	191	149
Carga para la administración de justicia	100%	18,2%	14,2%

Así, al comparar las noticias criminales que ingresan mensualmente por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales con las de extorsión, se encuentra que los casos de delitos contra la administración pública representan más del 18% de los registrados para un delito común como lo es la extorsión. Este porcentaje también es superior al que representa el peculado por apropiación, al hacer la misma comparación.

Este dato adquiere gran relevancia si se considera que el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales involucra a un sujeto activo calificado (un servidor público), es decir, no cualquier persona puede cometerlo. Además, no todos los servidores públicos se encargan de temas de contratación, lo que hace

aún más significativo que, siendo un número reducido de personas las que tienen la capacidad de incurrir en este delito, se generen tantas noticias criminales mensuales relacionadas con este tipo penal.

De ahí que sea evidente la necesidad de una reforma al tipo penal de contrato sin cumplimiento de requisitos legales. La modificación de esta disposición no solo ayudaría a disminuir las cifras que se han presentado, sino que también tendría un impacto directo en la congestión del sistema judicial, permitiendo una administración de justicia más eficiente.

Casos activos e inactivos:

Otra cifra relevante que se hace necesario presentar es la del estado actual de las noticias criminales que se abrieron por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, pues, la cantidad de casos activos es un indicativo de que, tal y como está tipificado el delito actualmente, este genera que no se puedan descartar rápidamente conductas de las que no se debería encargar el derecho penal, congestionando así el sistema judicial.

Para tal efecto, se va a tomar en cuenta el estado actual de las noticias criminales que se abrieron desde el año 201437, en aras de poder determinar el porcentaje de casos que se cerraron y contrastarlo con el que se mantiene activo.

Así, para los últimos 10 años se tienen los siguientes datos:

AÑOS	ACTIVOS	INACTIVOS
2014	761	851
2015	788	819
2016	1.273	1.018
2017	1.800	1.445
2018	1.695	1.073
2019	1.544	1.009
2020	1.544	1.066
2021	1.301	803
2022	1.261	566
2023	1.488	458
2024	1.877	453
TOTAL	**15.332 (61,6%)**	**9.561 (38,4%)**

Estos datos demuestran que más de la mitad de los casos que se han abierto desde 2014 por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales mantienen activos a fecha de hoy, lo cual refleja la poca capacidad que ha tenido la administración de justicia para cerrar muchas de las noticias criminales que día a día se han abierto por este delito.

Lo anterior encuentra explicación en la congestión que tiene el sistema judicial en Colombia, la cual hace que las investigaciones no puedan desarrollarse de forma ágil. A esto se le suma que, para el caso del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, la disposición actual del Código Penal sobrecarga aún más a la administración de justicia, pues no le permite identificar fácilmente los casos que ameritan cerrar la investigación.

Con una disposición normativa que restringa el tipo penal de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, como la que se propone, se le darán herramientas a la administración de justicia para que disminuya el porcentaje de casos activos y, consecuentemente, reduzca la congestión con la que cuenta actualmente el sistema judicial.

Etapa procesal de las noticias criminales:

Por último, hay unas cifras adicionales que demuestran la necesidad de modificar el tipo penal de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, en aras de aligerar la carga que actualmente está teniendo la Fiscalía General de la Nación, como consecuencia de que está obligada a investigar muchas conductas que, en varios casos, tienen su explicación en simples errores humanos que no deberían tener trascendencia penal.

Estas cifras demuestran la etapa procesal en la que se encuentra cada noticia criminal que se abrió para el delito tipificado en el artículo 410 del Código Penal y evidencian la efectividad que está teniendo el ente acusador en la labor que se le encargó por la Carta Política.

Tomando como base un año que tuviera en cuenta un tiempo razonable dentro del cual la Fiscalía pudiera adelantar sus labores de investigación y, de ser el caso, pudiera llevar a juicio las noticias criminales, las siguientes son las noticias criminales del 2016 que actualmente están en fase de ejecución de penas.

MES	**CASOS EN EJECUCIÓN DE PENAS**
Enero	1
Febrero	5
Marzo	3
Abril	7
Mayo	5
Junio	5
Julio	2
Agosto	2
Septiembre	4
Octubre	1
Noviembre	5
Diciembre	10
TOTAL	**50**

Este número tiene gran importancia si se tiene en cuenta que para el año 2016 se abrieron 2.291 noticias criminales, por lo que, ni siquiera el 5% de esos casos

llegaron a la fase de ejecución de penas, lo cual demuestra, por un lado, que muchas de las denuncias que se presentan no tienen un fundamento sólido y, por otro, la saturación del sistema judicial con casos que no concluyen en sentencias firmes.

Lo anterior resalta la necesidad de tipos penales más específicos y delimitados que permitan a la Fiscalía concentrarse en conductas verdaderamente lesivas para la administración pública, mejorando así su eficiencia en la administración de justicia.

Fundamentos constitucionales tendría la reforma ¿De qué manera se restringe más el ámbito de criminalización?

La reforma propuesta al artículo 410 del Código Penal colombiano parte de una reflexión profunda sobre el rol del derecho penal en la regulación de la contratación pública y se sustenta en principios constitucionales y criminológicos orientados a evitar la sobrecriminalización de conductas administrativas. Douglas Husak, al hablar de sobrecriminalización, subraya los peligros de un sistema de justicia penal sobrecargado que sanciona, sin la distinción adecuada, conductas que no representan una amenaza significativa al bien jurídico protegido. Este fenómeno es particularmente problemático en el contexto de la contratación pública, donde se observa una tendencia a procesar penalmente errores o negligencias en los procesos contractuales, aunque carezcan de intencionalidad delictiva. La reforma, entonces, busca preservar la esencia del derecho penal como "ultima ratio", reservando su aplicación para aquellos comportamientos en los que exista un dolo específico y un propósito de obtener un beneficio indebido.

La importancia de evitar la sobrecriminalización es evidente cuando se considera que el artículo 410, en su forma actual, permite la imputación de responsabilidad penal a servidores públicos por simples errores en la contratación. Este uso del derecho penal contradice el principio constitucional de intervención mínima, que exige una reserva estricta de la acción penal para situaciones en las que otros mecanismos, como el derecho administrativo o disciplinario, no son suficientes para proteger el interés público. La reforma se fundamenta en este principio, limitando el ámbito de punibilidad a aquellos casos en los que existe una intención deliberada de violar el ordenamiento jurídico en beneficio propio o de terceros. Esta restricción no solo es una salvaguardia contra el populismo punitivo, sino que también garantiza que la acción penal se enfoque en conductas de auténtica corrupción y no en meros incumplimientos formales.

Desde una perspectiva criminológica, la reforma incorpora un enfoque basado en el principio de culpabilidad, que subraya la necesidad de que la acción penal esté fundamentada en la existencia de una intencionalidad dolosa. Esto se logra mediante la inclusión de un elemento subjetivo especial (ESE), específicamente, el "propósito de obtener un beneficio indebido", como requisito para la configuración del tipo penal. Esta incorporación refuerza el principio de culpabilidad y garantiza que el derecho penal no sancione conductas culposas o imprudentes, reservando la responsabilidad penal para aquellos casos en los que el servidor público actúe con un ánimo corrupto. Así, se evita que simples actos

de negligencia en la administración pública sean tratados como delitos, limitando el uso del derecho penal a los casos en los que verdaderamente se compromete la integridad del servicio público.

Además, el principio de intervención mínima encuentra aquí una aplicación pragmática y precisa. Al exigir este elemento subjetivo especial, la reforma establece un umbral de intencionalidad que restringe la acción penal a los comportamientos que, por su peligrosidad y dolo específico, exceden las competencias sancionatorias de otras ramas del derecho. Este enfoque es una respuesta necesaria ante un fenómeno creciente de criminalización de la actividad pública, donde cualquier desviación administrativa es vista como un acto criminal. Al circunscribir el tipo penal a los casos de corrupción intencional, se le da al derecho penal un rol más coherente con su función social y se alivia a los servidores públicos de la amenaza constante de enfrentar procesos penales por simples errores o negligencias.

Actualmente, las dificultades en la aplicación del artículo 410 radican en la ambigüedad en torno al dolo, lo que lleva a que acciones claramente culposas sean tratadas penalmente como dolosas. Esta ambigüedad ha permitido que conductas negligentes, que en esencia carecen de intencionalidad criminal, sean perseguidas bajo argumentos endebles de dolo, sobrecargando el sistema de justicia penal y castigando acciones que, en rigor, no deberían ser objeto de sanción penal. La reforma plantea una solución precisa a este problema al elevar la exigencia de intencionalidad en el tipo penal, asegurando que solo aquellos comportamientos guiados por un propósito corrupto se conviertan en objeto de persecución penal.

En términos constitucionales, la reforma está respaldada por el principio de culpabilidad, que exige que toda sanción penal esté basada en una intencionalidad delictiva, y no en una mera responsabilidad objetiva. La Corte Constitucional ha insistido en la necesidad de que el derecho penal se oriente por este principio, excluyendo de su ámbito de aplicación aquellos comportamientos que carecen de dolo. Al introducir el "propósito de obtener un beneficio indebido" como requisito del tipo penal, la reforma respeta este principio y garantiza que solo aquellos actos que realmente comprometan el bien jurídico protegido sean objeto de persecución penal.

Asimismo, la reforma protege el principio de intervención mínima, asegurando que el derecho penal solo intervenga en situaciones de verdadera gravedad y que los actos de imprudencia o negligencia, que no son intencionalmente corruptos, sean tratados por el derecho administrativo o disciplinario. Este principio, que es esencial en un Estado de derecho, garantiza que el derecho penal no se convierta en un instrumento punitivo desproporcionado y evita la sobrecriminalización de la función pública. La reforma, entonces, promueve una política criminal racional y ajustada a los principios constitucionales, limitando la intervención penal a aquellos casos en los que existe un dolo específico de corrupción.

Desde una perspectiva criminológica, la reforma introduce una barrera adicional que dificulta la criminalización de conductas administrativas que, aunque

formalmente irregulares, no comprometen gravemente el bien jurídico protegido. Esta modificación es coherente con la teoría de la elección racional, que sostiene que solo aquellas conductas motivadas por una intención clara de causar daño deben ser objeto de sanción penal. Al circunscribir el tipo penal a los casos de dolo específico, la reforma refuerza la racionalidad en la aplicación del derecho penal y asegura que solo los comportamientos verdaderamente corruptos sean objeto de sanción.

Este enfoque restringido no solo evita la sobrecriminalización de conductas administrativas que pertenecen al ámbito disciplinario, sino que además protege al Derecho Penal del uso excesivo o populista. Tal como lo observa la jurisprudencia de la Corte, criminalizar sin diferenciar entre dolo y culpa no solo resulta injusto, sino que desdibuja la función del Derecho Penal, que debe intervenir solo ante afectaciones significativas. Al requerir un propósito específico de beneficio indebido, se asegura que el Derecho Penal no se aplique a casos de simple incumplimiento de requisitos formales que puedan resolverse en el marco del derecho disciplinario o administrativo. Con este filtro, el tipo penal se ajusta para sancionar únicamente las conductas que efectivamente amenacen la integridad de la administración pública, dejando fuera aquellos actos donde no se evidencia un daño real ni un ánimo de perjudicar los intereses públicos.

Por lo tanto, la reforma al artículo 410 del Código Penal representa un esfuerzo por alinear el derecho penal con los principios constitucionales de culpabilidad e intervención mínima, evitando la sobrecriminalización y reservando la acción penal para los casos en los que realmente se compromete la integridad de la administración pública. La introducción del elemento subjetivo especial del "propósito de obtener un beneficio indebido" redefine el tipo penal, excluyendo de su ámbito de aplicación las conductas imprudentes o negligentes que, aunque irregulares, no representan un acto corrupto. Esta modificación es una salvaguarda contra el uso desproporcionado del derecho penal en la contratación pública y garantiza que el sistema de justicia penal se enfoque en perseguir a los verdaderos responsables de actos de corrupción.

¿Por qué esta reforma puede mejorar la percepción de justicia, legitimidad y combate a la corrupción del ciudadano común?

La reforma al artículo 410 del Código Penal, al precisar que solo serán punibles las conductas del servidor público que incumplan los requisitos legales con el propósito de obtener un beneficio indebido, puede mejorar la percepción de justicia, legitimidad y combate efectivo a la corrupción en varios sentidos. Primero, al introducir este elemento subjetivo especial, el tipo penal deja claro que se persiguen únicamente aquellas acciones que, además de violar la ley, denotan una intención de aprovecharse del cargo para obtener un beneficio impropio. Esta precisión permite que el ciudadano común vea que el sistema de justicia distingue entre actos de corrupción reales y errores administrativos o negligencias, un aspecto fundamental para asegurar que las sanciones penales se dirigen a los verdaderos actos de corrupción y no a conductas de menor impacto.

Además, la reforma refuerza la legitimidad del sistema penal, ya que evita la sobrecriminalización y el uso del Derecho Penal como herramienta para castigar meras infracciones formales. Al reservar el ámbito penal para aquellos casos en los que existe una intención clara y probada de beneficiarse indebidamente, el sistema de justicia envía un mensaje de seriedad y proporcionalidad. Esto responde al principio de "ultima ratio" del Derecho Penal, que resguarda su uso exclusivo para los comportamientos más lesivos. Así, la ciudadanía puede percibir que el sistema es justo y razonado, pues no se utiliza el aparato punitivo de forma indiscriminada, sino en una forma focalizada que privilegia los derechos y la proporcionalidad en la respuesta estatal.

Finalmente, al poner el foco en los casos de corrupción intencionada, la reforma fortalece la eficacia en la lucha contra la corrupción, permitiendo a la justicia concentrar sus recursos en conductas que realmente comprometen la administración pública. Esto incrementa la confianza de los ciudadanos en que las instituciones están dedicadas a combatir la corrupción de manera eficaz y justa, centrándose en aquellos actos que afectan la confianza pública y el correcto funcionamiento del Estado. En suma, esta reforma no solo mejora la percepción de justicia y equidad del sistema penal, sino que también impulsa un combate a la corrupción que resulta más comprensible y coherente para la sociedad, ya que refleja una clara intención de sancionar solo las conductas que lesionan de manera significativa el bien común.

Ventajas prácticas de la propuesta:

La inclusión de un Elemento Subjetivo Especial (ESE), es decir, la intención de obtener un "beneficio indebido" en el delito de contratación sin cumplimiento de requisitos, restringe la criminalización solo a los casos donde se evidencia un ánimo de corrupción específico. Esto ofrece varias ventajas prácticas. En primer lugar, al enfocarse en casos de corrupción intencionada, la reforma facilita que el sistema de justicia concentre sus esfuerzos investigativos y recursos en situaciones donde existe un impacto real en la administración pública, evitando sobrecargar el sistema con conductas de menor lesividad, que podrían ser atendidas mediante el derecho administrativo o disciplinario. En consecuencia, esto podría reducir los tiempos de resolución de los procesos, ya que el enfoque en casos de dolo específico elimina la carga de pruebas en conductas que, aunque irregularidades, no comprometen el bien jurídico de forma sustancial.

Además, en el plano de resultados judiciales, al limitar el ámbito penal a conductas con un propósito corrupto comprobado, la reforma no solo agilizaría los tiempos de investigación, sino que también reduciría las posibilidades de procesos penales frágiles o de interpretaciones ambiguas sobre el dolo, mejorando la calidad de las decisiones judiciales y evitando la apelación excesiva de casos. De esta manera, al incrementar la precisión de las acusaciones y concentrar los recursos en casos con verdadero impacto, se podría fortalecer la percepción de justicia y eficacia en la sociedad, logrando un impacto positivo en la legitimidad y confianza del sistema de justicia.

En consecuencia, la reforma al artículo 410 agilizaría las investigaciones y juicios de forma concreta al introducir el Elemento Subjetivo Especial (ESE), ya que solo permitiría la imputación penal en casos donde exista la intención clara de obtener un "beneficio indebido". Este cambio estructural puede impactar el proceso de varias maneras:

1. Reducción de Casos Penalizados: Al limitar los casos procesables solo a aquellos donde se pueda demostrar una intención corrupta, se excluirían automáticamente los casos de errores administrativos o negligencias, que actualmente sobrecargan el sistema penal. Esto significaría menos casos en los juzgados y una mayor capacidad de los fiscales y jueces para concentrarse en investigaciones más graves.

2. Simplificación en la Prueba del Dolo: Al exigir el "propósito de obtener un beneficio indebido", los fiscales tendrían una guía clara sobre el tipo de evidencia necesaria para probar este elemento específico. Esto puede reducir la complejidad de las pruebas, al centrar las investigaciones en la intención de corrupción específica, en lugar de demostrar el incumplimiento de requisitos sin dolo. La precisión en la carga probatoria facilita el trabajo de los fiscales, reduciendo los tiempos de investigación al enfocarse en elementos específicos de dolo.

3. Evita la Prolongación del Juicio por Apelaciones Innecesarias: La reforma disminuye las posibilidades de apelación y revisión de decisiones en casos donde los servidores públicos actúan sin una intención corrupta. Actualmente, los servidores involucrados en casos de simple incumplimiento suelen apelar sus sentencias, prolongando el proceso judicial. Al limitar el alcance penal solo a casos de corrupción intencionada, la reforma puede generar resoluciones más definitivas y menos susceptibles de apelaciones, agilizando los tiempos de cierre de casos.

4. Enfoque en la Evidencia de Intención Corrupta: La precisión en el tipo de conducta punible también permite que los fiscales preparen acusaciones más sólidas y específicas, centrando el esfuerzo probatorio en evidencias directas de intención corrupta (como pruebas de beneficios económicos, relaciones de interés o comunicaciones que demuestren dicho propósito). Esto hace que la estructura de los casos sea más clara, disminuyendo los recursos necesarios para argumentar elementos colaterales, y permitiendo una resolución más rápida.

5. Descongestión Judicial: Al reducir la cantidad de casos en los que se plantea responsabilidad penal, se evita el desgaste de recursos en investigaciones y juicios que podrían resolverse en el ámbito administrativo o disciplinario. Esto descongestionaría los tribunales penales, permitiendo que los procesos importantes avancen más rápido.

En conjunto, estas medidas harían que el sistema penal sea más ágil y efectivo en la lucha contra la corrupción, al dedicar sus recursos a los casos de mayor relevancia y facilitar la labor probatoria en estos casos específicos.

6.3. Subcomisión académica

6.3.1. Primer proyecto: Reforma caducidad acción de reparación directa

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se modifica el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTICULO 1. El Capitulo III del Título V de la Ley 1437 de 2011 quedará de la siguiente manera:

TÍTULO V.

DEMANDA Y PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

CAPÍTULO III.

REQUISITOS DE LA DEMANDA.

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:
    a. Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código;
    b. El objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables;
    c. Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;
    d. Se dirija contra actos producto del silencio administrativo;
    e. Se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que este último no haya perdido fuerza ejecutoria;
    f. En los demás casos expresamente establecidos en la ley.

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:
    g. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1o del artículo 65 de este Código.

h. Cuando se pretenda la nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción de nacionales, el término será de diez (10) años contados a partir de la fecha de su expedición;
i. Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso;
j. En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación;
k. Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;
l. Cuando se pretenda la nulidad y la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de adjudicación de baldíos proferidos por la autoridad agraria correspondiente, la demanda deberá presentarse en el término de dos (2) años, siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el Diario Oficial, según el caso. Para los terceros, el término para demandar se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos;
m. Cuando se pretenda la revisión de los actos de extinción del dominio agrario o la de los que decidan de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de los baldíos, la demanda deberá interponerse dentro del término de quince (15) días siguientes al de su ejecutoria. Para los terceros, el término de caducidad será de treinta (30) días y se contará a partir del día siguiente al de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos;
n. Cuando se pretenda la expropiación de un inmueble agrario, la demanda deberá presentarse por parte de la autoridad competente dentro de los dos (2) meses, contados a partir del día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que ordene adelantar dicha actuación;
o. Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo;

p. **Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. *La demanda podrá presentarse en cualquier tiempo cuando los hechos se relacionen con VIOLACIONES GRAVES A LOS DDHH, CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD O INFRACCIONES GRAVES AL DIH.*** Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición.

6.3.2. Segundo proyecto: Derecho de habitación de cónyuge supérstite

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objeto del proyecto:

El norte del derecho real de habitación consiste en impedir que el/la cónyuge o compañero(a) permanente supérstite se vea privado de habitar el inmueble que constituyó el hogar de la familia, como consecuencia de la adjudicación del bien inmueble en el proceso de sucesión y su posterior división o venta.

Contenido del proyecto:

La iniciativa legislativa se compone de ocho artículos, así: En el artículo primero se encuentra el objeto del proyecto. En el artículo segundo se mencionan los principios sobre los cuales se estructura la creación del derecho de habitación de la viuda(o). En el artículo tercero se define el derecho de habitación de el/la cónyuge o compañero(a) permanente supérstite, y se establecen las condiciones que deben cumplirse para ser titular de este derecho. En el artículo cuarto se dispone la forma en que puede ser reconocido este derecho. En el artículo quinto se incluye como impedimento a la extinción del derecho real de habitación de la viuda(o) cualquier tipo de violencia o inasistencia alimentaria, infringida en

contra de la viuda(o). En el artículo sexto se trata la inoponibilidad del referido derecho, frente a los acreedores. En el artículo séptimo se regula la necesidad de inscripción de la constitución del derecho real de habitación de la viuda(o) en el certificado de tradición del inmueble. Finalmente en el artículo octavo se regula la forma en que puede ser extinguido el derecho real de habitación de la viuda(o).

Justificación e importancia del proyecto:

El derecho real habitación de el/la cónyuge o compañera(o) permanente supérstite, tiene su origen en lo que se ha denominado la constitucionalización del derecho de las familias, esto es, apartarse de una visión excesivamente formalista y exegética del código civil, puntualmente de la concepción del derecho del comunero como un derecho absoluto, y en este caso, analizar las normas a la luz de los principios y derechos fundamentales en procura de la protección de una viuda o viudo vulnerable.

La concepción de la institución familiar ha sido objeto de no pocas transformaciones jurídicas, una de las más importantes fue incluir en el artículo 42 de la Constitución política el reconocimiento de las familias conformadas por la voluntad no expresada formalmente, tal es el caso de la unión marital de hecho y en ese sentido, extender un derecho que en otros sistemas jurídicos ha sido exclusivo de la unión matrimonial, a la figura de la unión libre o marital de hecho.

Tanto el legislador como la jurisprudencia de la Corte Constitucional han reconocido la importancia de proteger los bienes de la familia, en el ya mencionado artículo 42, el Estado reconoce la necesidad de otorgar una protección integral a la familia, siendo uno de sus instrumentos la constitución del patrimonio mediante la Ley 70 de 1931 "Que autoriza la constitución de patrimonios de familia no embargables", permitió destinar un bien a la vivienda familiar, el cual no puede ser perseguido ni embargado por acreedores.

La Ley 258 de 1996 se creó la afectación a vivienda familiar, cuyo objeto es destinar un inmueble para la habitación de la familia, su constitución requiere la firma de ambos cónyuges o compañeros permanentes. La protección de la norma se materializa que el bien afectado, tiene la calidad de inembargable y además sólo podrá ser objeto de actos dispositivos si firmado por ambos cónyuges o compañeros permanentes.

Ahora, si bien la Ley 70 de 1931 y la Ley 258 de 1996 otorgan un grado de protección a la familia, tanto la institución del patrimonio de familia como la afectación a vivienda familiar no garantizan la protección a la viuda o viudo, pues si bien el artículo 27 de la Ley 70 de 1931 menciona que el patrimonio de familia

subsiste en favor del cónyuge supérstite, esta norma no impide la partición del inmueble en caso de que el causante tenga herederos. Por otro lado, el artículo 30 de la norma permite que el cónyuge sobreviviente reclame para sí la adjudicación del patrimonio de familia, siempre y cuando pague a los herederos la parte que les corresponda en ese inmueble; por último, la afectación a vivienda familiar se extingue de pleno derecho en caso de muerte de uno de los cónyuges.

En este punto podemos concluir que la muerte de uno de los cónyuges o compañeros permanentes, puede dejar al sobreviviente en una incertidumbre respecto al destino del inmueble que fuere el último hogar, pues tal y como se mencionó una de los efectos jurídicos de la muerte es la apertura de la sucesión del compañero(a) o cónyuge fallecido, y en consecuencia la extinción de la persona, por lo que los bienes, derechos y obligaciones de ésta serán objeto de adjudicación. Este escenario se torna aún más complejo cuando el inmueble del hogar es a la vez el único activo herencial, de ahí que, al no haber impedimento en su distribución, el resultado sea que el/la cónyuge o compañero(a) permanente supérstite pierda su vivienda, incluso, podemos decir que con la muerte, el Estado aparta su protección a la familia, lo cual se erige como una grosera transgresión del derecho a la vivienda del viudo(a) y desconocimiento del principio de solidaridad y corresponsabilidad en este núcleo fundamental de la sociedad, como resultado de enaltecer los fines patrimoniales de los herederos.

Ante esta ausencia de protección nace la necesidad de crear una norma para proteger a la viuda o viudo expuesto y limitar la disposición del inmueble que fue el domicilio conyugal o marital, en donde se creó y formó una familia.

Principio de solidaridad familiar:

El principio de solidaridad familiar, pilar del Estado Social de Derecho (T-608 de 2015), se erige como el fundamento del derecho de habitación para el o la supérstite. Este principio no es una mera aspiración moral, sino un deber concreto que surge de los "lazos de parentesco y afecto"[23]. La Corte Suprema de Justicia lo define como la obligación que tienen los miembros de una familia de desplegar espontáneamente "actuaciones que contribuyan al apoyo, cuidado y desarrollo de aquellos familiares que debido a su estado de necesidad o debilidad requieran protección especial". [2]Tras el fallecimiento de uno de los cónyuges o compañeros, el sobreviviente se encuentra precisamente en esa situación de vulnerabilidad. La solidaridad, por tanto, exige que el núcleo familiar, incluidos los demás herederos, priorice la protección de quien ha perdido a su pareja y co-constructor de un proyecto de vida, reconociendo que los deberes de "cuidado y auxilio mutuo" (T-076 de 2005) que unían a la pareja generan una obligación de protección que trasciende la muerte y se extiende a la preservación del hogar como espacio de estabilidad y dignidad.

Complementariamente, a partir del principio de corresponsabilidad, se puede decir que la protección de los miembros de la familia no es una carga exclusiva

[23] Corte Suprema de Justicia. Sentencia SC3728-2021. MP. HILDA GONZALEZ NEIRA

de sus parientes, sino una responsabilidad compartida entre la familia, la sociedad y el Estado, pues este hace "referencia a la concurrencia de actores y de acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos" (T-301 de 2014). En el caso del derecho de habitación, cuando los intereses patrimoniales de los herederos colisionan con la necesidad de vivienda del o la supérstite, el Estado está llamado a intervenir en virtud de su deber de solidaridad, especialmente con las personas más vulnerables. La creación de una norma que garantice el derecho de habitación es, en esencia, la materialización de esta corresponsabilidad estatal: el legislador actúa para suplir un vacío y garantizar un derecho fundamental, impidiendo que el sobreviviente quede en el desamparo y asegurando que la vivienda, como núcleo de la vida familiar, sea protegida.

Principio de Equidad

El principio de equidad exige ir más allá de la igualdad formal y adoptar medidas concretas para proteger a las personas en situaciones de vulnerabilidad. El fallecimiento de un cónyuge o compañero permanente es un evento que, indudablemente, puede poner al sobreviviente en una situación de debilidad manifiesta, afectando su mínimo vital y su estabilidad emocional y económica. Por tanto, la creación de un derecho real de habitación no es solo una medida de igualdad, sino una acción afirmativa que materializa el principio de equidad. Se trata de una intervención estatal necesaria para garantizar el acceso a una vivienda digna a quien se encuentra en una posición de vulnerabilidad, asegurando que el dolor de la pérdida no se vea agravado por la incertidumbre y el posible desamparo habitacional.

Principio de igualdad

La concepción del derecho de habitación para el supérstite debe partir de un fundamento ineludible: el pluralismo familiar consagrado en el artículo 42 de la Constitución. La Carta Política de 1991 superó cualquier noción de un modelo familiar hegemónico al establecer que la familia, como núcleo fundamental de la sociedad, "se constituye por vínculos naturales o jurídicos (...) o por la voluntad responsable de conformarla". Esta disposición no crea una jerarquía, sino que reconoce, en un plano de igualdad, que tanto el matrimonio (vínculo jurídico) como la unión marital de hecho (vínculo natural) son formas igualmente legítimas de constituir una familia (T-278 de 2013). Por lo tanto, un derecho destinado a proteger el hogar familiar no puede nacer con una visión restrictiva que privilegie una de estas formas. Su diseño debe ser inherentemente inclusivo, pues su objetivo es amparar a la institución familiar en sí misma, cuya protección integral es un mandato para el Estado y la sociedad (C-507 de 2004), sin importar cómo esta se haya originado.

En consecuencia, el derecho de habitación debe concebirse desde su origen como una garantía aplicable a ambos vínculos, no como una prerrogativa del matrimonio que luego se "extiende" al compañero permanente. La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en que "toda norma que establezca una discriminación basada en el origen familiar es contraria a la Constitución" (SU-444 de 2023). De este modo, legislar un derecho de habitación exclusivo

para el cónyuge sería crear una norma con un vicio de inconstitucionalidad desde su nacimiento, pues privilegiaría un tipo de vínculo sobre otro sin justificación alguna. La Constitución "eliminó de manera tajante y definitiva toda forma de diferenciación entre el matrimonio y la unión permanente como fuentes u orígenes de la familia" (T-286 del 2000). Por ello, el derecho a la habitación debe ser una manifestación de la protección igualitaria que el ordenamiento jurídico debe a todas las familias, reconociendo que el cónyuge y el compañero permanente gozan "de la misma importancia y de iguales derechos" (SU-444 de 2023).

Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último aprobado por Ley 74 de 1968

La creación de un derecho real de habitación para el cónyuge o compañero supérstite encuentra un sólido fundamento en los compromisos internacionales adquiridos por Colombia, específicamente a través de la Ley 74 de 1968, que aprobó e integró en el ordenamiento jurídico nacional el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El artículo 11 de este Pacto es particularmente relevante, ya que establece de manera inequívoca que los Estados Partes "reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia". Este no es un mero decir, sino un mandato que impone al Estado colombiano la obligación de adoptar "medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho" (Art. 11 Ley 74 de 1968). En este sentido, la Corte Constitucional ha sido clara al señalar que el PIDESC, y en especial su artículo 11, se ha convertido en un "referente interpretativo que permite dilucidar el contenido del artículo 51 constitucional" (T-045 de 2014) sobre vivienda digna.

Por lo tanto, legislar para proteger el hogar del supérstite no es una opción, sino el cumplimiento de una obligación internacional de garantizar que la vivienda, protegiendo así el núcleo familiar, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad y merece la más amplia protección posible.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer aprobado por nuestro país mediante la Ley 51 de 1981

Este proyecto de ley se erige como un cumplimiento directo de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano al ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). El artículo 2 de dicho tratado, incorporado a nuestra legislación mediante la Ley 51 de 1981, compromete al Estado a "adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer" (SU-201 de 2021). La actual ausencia de una norma que proteja de manera explícita y automática el hogar del cónyuge supérstite, particularmente de la viuda, constituye un vacío legal que, en la práctica, puede resultar en la anulación del goce de sus derechos, lo que se encuadra en la definición de discriminación del artículo 1 de la Convención. Al crear el derecho de habitación,

el Congreso no solo ejerce su potestad legislativa, sino que atiende a un mandato claro de establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar su protección efectiva contra todo acto que menoscabe sus derechos fundamentales en la esfera social y civil.

Adicionalmente, la creación de este derecho materializa el principio de igualdad en las relaciones familiares, un pilar fundamental de la CEDAW. El artículo 16 de la Convención exige a los Estados asegurar, en condiciones de igualdad, los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes. El derecho de habitación es, precisamente, la garantía del goce del bien más importante de la familia: el hogar. Dejar a la viuda sujeta a las eventualidades de un proceso de sucesión que puede terminar en la venta del inmueble para la repartición de la herencia, es desconocer su derecho a continuar disfrutando de un bien adquirido y mantenido con esfuerzo conjunto, un aporte que la jurisprudencia, con base en la misma CEDAW, ha reconocido incluso a través del trabajo doméstico SC8225-2016. Esta iniciativa, por tanto, asegura el derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, y transforma un postulado de igualdad en una protección real y tangible para el viudo o la viuda en un momento de máxima vulnerabilidad.

Derecho comparado

Argentina

La adopción de un derecho real de habitación para el cónyuge supérstite en Colombia no sería una medida aislada, sino que se alinea con las tendencias de protección familiar ya consolidadas en legislaciones de países hermanos con estructuras sociales semejantes. Un referente claro es la República Argentina, cuyo Código Civil y Comercial de la Nación regula la figura de manera directa y garantista. El artículo 2383 establece que:

"El cónyuge supérstite tiene derecho real de habitación vitalicio y gratuito de pleno derecho sobre el inmueble de propiedad del causante, que constituyó el último hogar conyugal, y que a la apertura de la sucesión no se encontraba en condominio con otras personas. Este derecho es inoponible a los acreedores del causante".

Este modelo se destaca por ser una figura de carácter eminentemente proteccionista que opera automáticamente "de pleno derecho", sin requerir que el cónyuge demuestre un estado de necesidad. Establece condiciones claras, como que el inmueble no esté en copropiedad y respeta los derechos de los acreedores del causante, ofreciendo un equilibrio que otorga seguridad jurídica inmediata al viudo o viuda, permitiéndole permanecer en su hogar de forma vitalicia y gratuita.

De forma complementaria, el legislador argentino reconoce explícitamente a la unión convivencial una protección similar, aunque más acotada, al conviviente supérstite. se regula en el artículo 527 del mismo Código:

"El conviviente supérstite que carece de vivienda propia habitable o de bienes suficientes que aseguren el acceso a ésta, puede invocar el derecho real de habitación gratuito por un plazo máximo de dos años sobre el inmueble de propiedad del causante que constituyó el último hogar familiar [...]. Se extingue si el conviviente supérstite constituye una nueva unión convivencial, contrae matrimonio, o adquiere una vivienda propia habitable o bienes suficientes para acceder a ésta".

A diferencia del derecho vitalicio del cónyuge, la protección para el conviviente es temporal (máximo dos años) y está sujeta a la demostración de un estado de necesidad (carecer de vivienda o bienes suficientes). Además, se extingue si el beneficiario rehace su vida o supera su vulnerabilidad económica. Este enfoque dual demuestra que es posible legislar una protección para el hogar familiar que sea inclusiva con las diversas formas de familia.

Perú

Por su parte, el ordenamiento peruano, aunque comparte el fin protector, presenta un enfoque alternativo y condicionado. El artículo 731 del Código Civil de Perú contempla el derecho de habitación como una opción para el cónyuge sobreviviente, activada bajo una circunstancia específica:

"Cuando el cónyuge sobreviviente concurra con otros herederos y sus derechos por concepto de legítima y gananciales no alcanzaren el valor necesario para que le sea adjudicada la casa-habitación en que existió el hogar conyugal, dicho cónyuge podrá optar por el derecho de habitación en forma vitalicia y gratuita sobre la referida casa".

En este caso, la ley busca evitar que el cónyuge sea forzado a una copropiedad sobre el hogar familiar y justifica el derecho mientras subsista un estado de necesidad económica. Si bien estos ejemplos no son directamente aplicables por la territorialidad de la ley, demuestran que la protección de la vivienda del supérstite es una preocupación legítima en la región. Adoptar una figura similar en Colombia no solo responde a una necesidad social, sino que reconocerá y protegerá a quienes, como el cónyuge supérstite, enfrentan una situación de fragilidad.

Situación en Colombia:

En Colombia, a pesar de la existencia de figuras jurídicas diseñadas para proteger la vivienda familiar, la legislación actual presenta un crítico vacío de protección que deja en total desamparo al cónyuge o compañero permanente supérstite. Si bien el ordenamiento prevé dos mecanismos principales, el "patrimonio de familia" y la "afectación a vivienda familiar", un análisis detallado revela que ambos resultan insuficientes frente al fallecimiento de uno de los miembros de la pareja. La figura de la "afectación a vivienda familiar", creada por la Ley 258 de 1996 con el fin de proteger al cónyuge no propietario de actos de disposición unilaterales, contiene una paradoja fatal: su protección es efímera, pues el parágrafo 2 del artículo 4 de la ley dispone que esta "se extinguirá de pleno derecho, sin necesidad de pronunciamiento judicial, por muerte real o presunta de uno o ambos cónyuges". En otras palabras, la

salvaguarda que ampara a la familia en vida desaparece precisamente en el momento de mayor vulnerabilidad y dolor.

Por otro lado, aunque el "patrimonio de familia" regulado por la Ley 70 de 1931 parece ofrecer una protección más robusta al establecer en su artículo 27 que este "subsiste después de la disolución del matrimonio, a favor de cónyuge sobreviviente", esta aparente seguridad se desvanece en la práctica. La norma no impide que el inmueble entre en la sucesión para ser partido entre los herederos y, de manera aún más gravosa, su artículo 30 condiciona la adjudicación del bien al supérstite a una exigencia económica que anula su propósito protector: este puede reclamar el patrimonio para sí, pero solo si tiene la "obligación de pagar a dichos herederos la parte que les corresponda". Esto convierte el derecho a permanecer en el hogar no en una garantía, sino en un privilegio condicionado a la capacidad económica del viudo o viuda. Este escenario demuestra que, tras la muerte, el Estado retira su amparo a la familia, permitiendo que los derechos patrimoniales de los herederos primen sobre el derecho fundamental a la vivienda digna del supérstite, generando una incertidumbre jurídica y habitacional que este proyecto de ley busca resolver de manera definitiva.

Impacto Fiscal

La presente ley no genera erogaciones al Presupuesto General de la Nación, no crea nuevas obligaciones para el Estado ni afecta las proyecciones del Marco Fiscal, pues el contenido corresponde a derechos sustanciales familiares.

Conflicto de Intereses

La creación de un derecho de habitación para el supérstite no genera un conflicto normativo con las figuras de la afectación a vivienda familiar y el patrimonio de familia, puesto que su finalidad y ámbito de aplicación son distintos y complementarios. La jurisprudencia constitucional ha sido clara en diferenciar que, si bien ambas instituciones existentes buscan proteger la vivienda, lo hacen en escenarios diferentes a los que aborda esta iniciativa. La afectación a vivienda familiar, regulada por la Ley 258 de 1996, tiene como objetivo principal proteger al cónyuge no propietario y a sus hijos de los actos de disposición del cónyuge propietario mientras la pareja convive, exigiendo la doble firma para cualquier enajenación. Su campo de acción es la protección interna de la familia frente a decisiones unilaterales en vida. Por su parte, el patrimonio de familia se enfoca en una salvaguarda económica al grupo familiar, blindando el inmueble contra las acciones de acreedores externos. Sin embargo, ninguna de estas figuras regula de forma eficaz la situación que se presenta después de la muerte de uno de los miembros de la pareja. De hecho, la ley es explícita al señalar que la afectación a vivienda familiar "se extinguirá de pleno derecho por muerte real o presunta de uno o ambos cónyuges", dejando al sobreviviente sin protección alguna. Y aunque el patrimonio de familia subsiste a favor del cónyuge supérstite, la ley no le garantiza la permanencia en el inmueble, sino que lo sujeta a la obligación de pagar a los demás herederos su parte, lo cual no soluciona el problema de fondo.

Por tanto, este proyecto de ley no busca reemplazar o modificar estas figuras, sino regular una etapa distinta y descubierta por la legislación actual: el momento post-sucesoral, garantizando la permanencia en el hogar frente a los derechos de los demás herederos, un ámbito que las normativas vigentes no amparan.

PROYECTO DE LEY _____DE 2026

"POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE EL DERECHO DE HABITACIÓN DE LA VIUDA (O)"

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

ARTÍCULO 1. OBJETO. A través de esta ley se busca que una vez fallecido el o la cónyuge o compañera(o) permanente, se proteja el derecho a la vivienda del cónyuge supérstite o compañera(o) permanente supérstite a habitar en el inmueble que constituyó el último hogar familiar. Este derecho limita la disposición del bien por parte de los herederos o adjudicatarios del inmueble durante el periodo de existencia del derecho.

ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS APLICABLES. Partiendo de la consideración de que el derecho de habitación es un derecho personal derivado de la convivencia, su fundamento está en los principios de igualdad, equidad, solidaridad y corresponsabilidad en la familia.

ARTÍCULO 3. DERECHO DE HABITACIÓN DEL O LA CÓNYUGE O COMPAÑERA(O) SUPÉRSTITE. Él o la cónyuge o compañera(o) supérstite o sobreviviente tiene derecho real de habitación; es decir, derecho a habitar el inmueble de la residencia común en forma gratuita y vitalicia, al cumplirse las siguientes condiciones:

a) Que sea el inmueble del último domicilio conyugal o marital.
b) Que el inmueble ostente la calidad de bien social o propio del causante.
c) Que la viuda o viudo no sea propietaria o poseedora de otro inmueble de iguales o similares características que pueda ser destinado con este propósito.

d) Que a la apertura de la sucesión el inmueble no se encuentre en condominio o comunidad con otras personas diferentes al causante y la viuda (o).
e) Que la unión marital de hecho o el matrimonio haya perdurado al menos diez (10) años. Para efectos de la contabilización de este término puede corresponder a la suma de los dos tipos de unión, si se dieron de manera continua.

ARTÍCULO 4. El derecho real de habitación puede ser reconocido en decisión motivada por el juez que conozca de la sucesión, desde el auto de apertura o ante quien se demande la declaratoria de la unión marital de hecho y desde el auto admisorio de la demanda, el cual surtirá efectos de manera autónoma al proceso declarativo; es decir, su derogatoria debe ser expresa y motivada por el juez que lo declaró, aún en el evento de una terminación anormal del proceso.

ARTÍCULO 5. El derecho de habitación puede ser extinguido a petición de la parte beneficiaria y justificando las razones de la renuncia al derecho. El juez se abstendrá de extinguir el derecho en aquellos casos donde se evidencie violencia de cualquier tipo o incumplimiento del deber de alimentos si los comuneros del inmueble tienen la obligación legal de darlos; en este último evento, es deber del juez indagar sobre si existen o no alimentos y si están satisfechos.

Parágrafo: El derecho de habitación es intransferible, pero puede ser sustituido por otro bien mediante acuerdo con la beneficiaria(o) y con la aprobación del juez que lo reconoció.

ARTÍCULO 6. El derecho real de habitación no es oponible a los acreedores del causante si las obligaciones fueron reconocidas o declaradas con anterioridad a la muerte del causante.

ARTÍCULO 7. INSCRIPCIÓN PARA EFECTOS DE OPONIBILIDAD. El derecho real de habitación también es oponible a los acreedores de los adjudicatarios del inmueble, para lo cual el reconocimiento de este derecho debe ser inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del bien inmueble, mediante oficio que indique el número de la misma y el nombre y cédula del o la beneficiaria.

La negativa o mora en la inscripción de este derecho se ha de considerar un desacato a orden judicial y al no corresponder a una medida cautelar ni transferencia de dominio, la inscripción no implica mayores formalidades diferentes al oficio remitido por juez.

ARTÍCULO 8. EXTINCIÓN DEL DERECHO. El derecho de habitación se extingue por la muerte del o la beneficiaria(o) y además por las siguientes causas mediante decisión judicial:

a) Si él o la beneficiaria adquiere un bien inmueble para habitar.
b) Por la destrucción o pérdida del bien inmueble.
c) Por el deterioro ocasionado por culpa del o la ocupante y que no corresponda al deterioro causado por el uso regular del bien.
d) Por otras causas que pueda considerar el juez.

6.3.3. Tercer proyecto: Modificación de la Ley 54 de 1990

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria han emitido jurisprudencia que impacta directamente la cotidianidad de las familias en Colombia. Así, por ejemplo, ha valorado las siguientes situaciones:

1. ¿Es posible declarar la existencia de una sociedad patrimonial entre compañeros permanentes que han convivido por más de dos (2) años, cuando uno o ambos mantienen un vínculo matrimonial vigente anterior, pero se encuentra acreditado que, desde hace más de dos años, cesó la comunidad de vida con su respectivo cónyuge?
2. ¿Desde cuándo puede contabilizarse el término de prescripción de la acción para declarar la existencia de la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, en aquellos casos en que la pareja convivió por un lapso no inferior a dos (2) años y sin interrupción, posteriormente contrajo matrimonio, sin que la presunta sociedad patrimonial anterior al matrimonio hubiese sido declarada ni liquidada?
3. ¿El término legal de un año para que se declare la existencia de la sociedad patrimonial garantiza realmente un acceso a la justicia para las parejas que convivieron durante un tiempo igual o superior a dos (2) años?

La propuesta del proyecto de ley se relaciona de forma directa con los últimos precedentes jurisprudenciales que abordan la materia, entre los cuales se destacan los relacionados con: *I. con parejas que convivieron durante un lapso no inferior a los dos (2) años, y de forma posterior, sin que cesara la convivencia, decidieron contraer matrimonio. II. parejas que convivieron durante un lapso no inferior a los dos (2) años, pero a uno de los compañeros permanentes o a los dos, les sobrevive un vínculo matrimonial. Situación que no en todos los casos debería derivar en la imposibilidad de conformar una sociedad patrimonial.*

En el último de los supuestos, por ejemplo, se desconoce tangiblemente uno

de los principios generales del derecho, *el enriquecimiento sin justa causa*, que pretende evitar el empobrecimiento de un patrimonio a costa de otro, sin que medie justa causa.

Sobre el primero de los supuestos antes referidos, la Corte Suprema de Justicia se ha referido a ello en varias ocasiones a asuntos de tal naturaleza, tal es el caso de la Sentencia *STC18190-2024* al determinar que cuando una pareja que ha convivido en unión marital de hecho decide casarse, este acto no debe ser interpretado como un evento que da inicio al término de prescripción de un año para liquidar la sociedad patrimonial anterior[24].

Pero este debate no es incluso tan novedoso, pues desde hace algunos años se ha abordado tal debate, como es el caso de la sentencia STC 7194 de 2018, la cual señaló en sus argumentos:

(...) Visto lo anterior, refulge con claridad, que los compañeros permanentes consolidaron la convivencia marital con el matrimonio, sin que bajo ese supuesto pueda predicarse que se produjo "la separación física y definitiva de los compañeros", el "matrimonio con terceros", ni la "muerte de uno o de ambos compañeros", y como el hecho del matrimonio de los compañeros entre sí, no ésta previsto en los eventos contemplados en el art. 8 de la Ley 54 de 1990, no es posible fijar el término prescriptivo para obtener la disolución y liquidación de la sociedad conyugal, en el hecho del matrimonio de los compañeros entre sí; razón por la que ninguna prosperidad encuentra el reparo del apelante. Lo mismo se predica, de la pretensión del apelante, de fijar el término prescriptivo en la fecha de fallecimiento del señor ARCADIO VASQUEZ VALENCIA, pues para aquélla data, existiendo un vínculo matrimonial vigente, la disolución del matrimonio se produce a términos del artículo 152 del C. Civil, con la muerte del cónyuge.

Y es que claro, el proyecto de ley que a continuación se estructura solo pretende generar seguridad jurídica lo que de forma directa contribuye a una eficaz administración de justicia, impidiéndose incluso exceso de litigiosidad sobre dichos asuntos que deben ser analizadas en instancias como la casación, para efectos de su reconocimiento.

En Sentencia SC1984-2025, la Corte Suprema de Justicia reafirma lo anterior, al citar lo siguiente:

"cuando los compañeros permanentes contraen nupcias se disuelve la sociedad patrimonial que se haya integrado y, por tanto, no coexiste ni concurre con la sociedad conyugal que surge en virtud del matrimonio. No obstante, el interés para obtener la disolución y la liquidación de la sociedad patrimonial se materializa, en principio, con posterioridad, cuando se disuelve el lazo bajo el cual formalizaron el vínculo familiar

[24] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 19 de diciembre de 2024, Expediente 7652-03-10-30-04-2016-00170-01.

En resumen, aunque la sociedad patrimonial se "disuelve" con el matrimonio, el plazo para reclamar su existencia o liquidación, según fuere el caso, no empieza a correr en ese momento, sino cuando el vínculo matrimonial efectivamente hubiere cesado.

Ahora bien, sobre el segundo de los supuestos facticos, se deberá abordar necesariamente la institución jurídica del matrimonio, la cual como está demostrado en nuestra legislación, ostenta de una protección jurídica significativa a tal punto que, la pareja que cesó su convivencia física y comunidad de vida por un término no inferior a dos (2) años, continua vigente su sociedad conyugal, a menos que se configure alguna de las causales del artículo 1820 del Código Civil.

La jurisprudencia mayoritaria, incluyendo la de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, interpreta esta norma de manera estricta. Sostienen que la existencia de una sociedad conyugal anterior sin disolver formalmente (por divorcio, muerte, etc.) es un "obstáculo insalvable" para el surgimiento de una nueva sociedad patrimonial.

No obstante, existen recientes pronunciamientos jurisprudenciales que han valorado situaciones idénticas en las que se asegura que no reconocer la existencia de la sociedad patrimonial, con fundamento en la existencia de un vínculo matrimonial de uno de los compañeros desnaturaliza la Unión Marital del Hecho, y justamente la ley deberá (…) *evitar un "odioso enriquecimiento sin causa a favor de un cónyuge con el que ya no se vive"*[25]

En virtud de lo anterior, tenemos la sentencia SC1422-2025[26] que vía jurisprudencial establece subreglas para el reconocimiento de la "sociedad he hecho especial".

La figura anterior, pretende reconocer las dinámicas sociales, sin que conducto de interpretación jurisprudencial se desconozca la aplicación de la Ley 54 de 1990 que claramente ha creado un limite insoslayable al determinar que el vínculo matrimonial que preceda al inicio de la convivencia, no disuelto, genera un impedimento para la conformación de la sociedad patrimonial.

La Corte Suprema considera que negar de manera radical cualquier efecto patrimonial a una convivencia de casi dos décadas, solo por la formalidad del vínculo anterior no disuelto, "contraría principios constitucionales de igualdad, equidad patrimonial y protección a la familia en todas sus formas".

La solución, declarar la existencia de una "Sociedad de Hecho Especial" que pretende armonizar principios constitucionales. La Corte recurre a la figura de la sociedad de hecho, pero la califica como "especial". Esta figura ya había

[25] Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Familia, Expediente 13744-31-84-001-2022-00123-02 del 10 de mayo de 2024.
[26] Corte Suprema de Justicia, Expediente 68001-31-10-005-2021-00314-01 Sentencia del 22 de mayo de 2025.

sido mencionada en la jurisprudencia como "sociedad de hecho concubinaria".

A diferencia de la sociedad patrimonial, esta no es universal. Sus características son:

- Se conforma únicamente por los activos adquiridos y los pasivos contraídos con el esfuerzo conjunto de la pareja de hecho.
- Su existencia se declara de oficio por el juez para garantizar la protección económica.
- Su liquidación se debe realizar por un procedimiento similar al de las sociedades patrimoniales, garantizando la paridad entre los compañeros.

Ahora bien, esta decisión no es unánime, pues existen tres (3) salvamentos de votos sobre la misma decisión, lo cual se traduce en que la decisión adoptada por la Corte no es pacífica y aún es imperativo adoptar una decisión que permita adoptar decisiones que atienda las realidades sociales de las familias colombianas.

Los anteriores supuestos fácticos describen un escenario que no fue contemplado por el legislador y que exige, con urgencia, claridad normativa en aras de salvaguardar la seguridad jurídica. Lo anterior cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que la Constitución Política de Colombia reconoció que la familia puede constituirse no solo por vínculos jurídicos, sino también por vínculos naturales.

Dicho reconocimiento no constituye una simple concesión legislativa; por el contrario, representa la incorporación al derecho positivo de una realidad social que, incluso varios años antes de la expedición de la Ley 54 de 1990, emergía de manera ineludible en la dinámica de las relaciones familiares y afectivas.

Es claro para el Derecho Colombiano que la figura de la Unión Marital no es idéntica a la Institución del matrimonio, caso en el cual, debería prescindirse de una de las dos figuras/instituciones jurídicas. No obstante, es necesario adoptar decisiones que salvaguarden la seguridad jurídica de los administrados, reconociendo que el derecho deberá ser herramienta para la materialización de la justicia y no un obstáculo para la misma, apelando justamente a la supremacía de las realidades sobre la formalidades.

PROYECTO DE LEY_____ DE 2026

"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 54 DE 1990 y EL CÓDIGO CIVIL"

El congreso de la República

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. A través de la presente ley se pretende fortalecer la protección patrimonial de las familias constituidas por vínculos de hecho, mediante el reconocimiento de la evolución de las dinámicas sociales, la garantía de equidad patrimonial entre compañeros permanentes y la tutela efectiva de los derechos derivados de las relaciones familiares.

ARTÍCULO 2°. Modifíquese el literal b del artículo 2 de la Ley 54 de 1990, el cual quedará así:

b) Cuando exista unión marital de hecho por un lapso no inferior a dos (2) años y uno o ambos compañeros permanentes tengan impedimento legal para contraer matrimonio, siempre que se acredite que, con anterioridad al inicio de la unión marital de hecho, la sociedad conyugal anterior fue disuelta o que existió separación física definitiva y cesación de la comunidad de vida con el respectivo cónyuge por un término no inferior a dos (2) años.

ARTÍCULO 3°. Adiciónese el parágrafo 2 al artículo 2 de la Ley 54 de 1990, el cual quedará así:

Parágrafo 2. En los casos previstos en el literal b del presente artículo, el cónyuge respecto del cual se alegue la separación física definitiva y la cesación de la comunidad de vida, así como sus herederos, deberán ser vinculados al proceso judicial en el que se pretenda la declaración de la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes.

ARTÍCULO 4°. Adiciónese el parágrafo 2 al artículo 8 de la Ley 54 de 1990, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. Cuando los compañeros permanentes, sin interrupción de la comunidad de vida, contraigan matrimonio entre sí con posterioridad al inicio de la unión marital de hecho, el término de prescripción para solicitar la declaración de la sociedad patrimonial comenzará a correr a partir de la disolución de la sociedad conyugal surgida del matrimonio.

ARTÍCULO 5°. Adiciónese el numeral 5 al artículo 1820 del Código Civil, el cual quedará así:

5) Por la separación física definitiva de los cónyuges y la cesación de la comunidad de vida entre estos por un término no inferior a dos (2) años.

ARTÍCULO 6°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

6.3.4. Cuarto proyecto: Reforma del estatuto arbitral

Comentarios al proyecto de reforma al estatuto de arbitraje nacional e internacional

Atendiendo el llamado de la Comisión Asesora para la Reforma a la Justicia, convocada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, de manera atenta presento unos breves comentarios al texto del proyecto de ley 09 de 2021, que en su momento tuvo como propósito modificar la Ley 1563 de 2012, Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional.

Si bien dicho proyecto de ley no surtió los debates correspondientes en el Congreso de la República, lo cierto es que su texto recoge las propuestas que en su momento fueron discutidas por comisiones integradas por expertos en arbitraje nacional e internacional, de cara a mejorar y fortalecer la justicia arbitral, principalmente en los siguientes ejes:

a) Pacto arbitral;
b) Duración del proceso arbitral, especialmente en etapas previas a la primera audiencia de trámite
c) Transparencia en la designación de los árbitros (fortalecimiento de figuras tales como el deber de información, régimen de impedimentos y recusaciones);
d) Remuneración de los árbitros y administración de los recursos del tribunal
e) Ajustes en materia probatoria
f) Creación de la figura del árbitro de emergencia
g) Aplicaciones de reglas especiales para ciertas controversias
h) Regulación expresa de la figura del laudo anticipado
i) Ajustes frente al recurso extraordinario de anulación
j) Fortalecimiento del arbitraje social.

Lo anterior para decir que comparto buena parte del articulado contenido en el entonces proyecto de ley 09 de 2021.

Así las cosas, en el siguiente cuadro comparativo se presenta en color rojo los comentarios y propuestas que de manera respetuosa sugiero ante la Comisión Asesora para la Reforma a la Justicia, a fin de que sean consideradas para un eventual texto de proyecto de ley que apunte a reformar el estatuto arbitral. Debo señalar que las disposiciones a las que no se les incluyó comentario alguno, es porque se comparte el texto propuesto en el proyecto de ley 09 de 2021.

Ley 1563 de 2012	Texto propuesto proyecto de Ley 09 de 2021
ARTÍCULO 3o. PACTO ARBITRAL. El pacto arbitral es un negocio jurídico por virtud del cual las partes someten o se obligan a someter a arbitraje controversias que hayan surgido o puedan surgir entre ellas. El pacto arbitral implica la renuncia de las partes a hacer valer sus pretensiones ante los jueces. El pacto arbitral puede consistir en un compromiso o en una cláusula compromisoria. En el pacto arbitral las partes indicarán la naturaleza del laudo. Si nada se estipula al respecto, este se proferirá en derecho. **PARÁGRAFO.** Si en el término de traslado de la demanda, o de su contestación, o de las excepciones previas, una parte invoca la existencia de pacto arbitral y la otra no la niega expresamente, ante los jueces o el tribunal de arbitraje, se entiende válidamente probada la existencia de pacto arbitral.	**ARTÍCULO 3°. PACTO ARBITRAL**. El pacto arbitral es un negocio jurídico por virtud del cual las partes someten o se obligan a someter a arbitraje controversias que hayan surgido o puedan surgir entre ellas. El pacto arbitral implica la renuncia de fas partes a hacer valer sus pretensiones ante los jueces. El pacto arbitral puede consistir en un compromiso o en una cláusula compromisoria. En el pacto arbitral las partes indicarán la naturaleza del laudo. Si nada se estipula al respecto, este se proferirá en derecho. **PARÁGRAFO 1o. Cuando en la demanda**, en el término de traslado de la misma, o de su contestación, o de las excepciones previas, una parte invoque la existencia de un pacto arbitral y la otra no la niega expresamente ante los jueces o el tribunal de arbitraje, **se entiende que existe pacto arbitral válidamente celebrado.** **PARÁGRAFO 2°. Todas las diferencias que ocurran en la formación, desarrollo y terminación del negocio jurídico de sociedad entre los asociados, la sociedad, los administradores y el revisor fiscal, podrán someterse a decisión arbitral en virtud de una cláusula compromisoria o compromiso o al conocimiento de amigables componedores. Cuando el pacto arbitral o de amigable composición se incluya en los estatutos sociales, el mismo vinculará a los asociados actuales y futuros. Igualmente, incluirá a los administradores y al revisor fiscal si así se pacta expresamente en los estatutos.** **Una vez consignado en los estatutos, bien sea a partir de la constitución de la sociedad o de la aprobación de la reforma correspondiente, se entenderá que dicho pacto arbitral o de amigable composición incluye todas las diferencias que ocurran en la formación, desarrollo y terminación del negocio jurídico de sociedad, salvo estipulación expresa en contrario.** **La inclusión, supresión o modificación de un pacto arbitral o de amigable composición en los estatutos sociales requerirá el voto favorable de un número plural de socios que represente por lo menos el setenta y ocho por ciento (78%) del capital suscrito en el caso de las sociedades por acciones, o de las cuotas sociales o partes de interés en las demás sociedades. Cuando la inclusión, supresión o modificación del pacto arbitral o de amigable composición en los estatutos sociales afecte a los administradores, al revisor fiscal o a los accionistas sin derecho de voto se requerirá su consentimiento para que dichas decisiones les sean oponibles.** **No obstante lo anterior, los asociados ausentes o disidentes no quedarán vinculados por la modificación, inclusión o supresión del pacto arbitral en lo que se refiera a controversias que dichos asociados hayan planteado por escrito a su contraparte, judicial o extrajudicialmente, con copia a la sociedad, con anterioridad a la aprobación de la modificación, inclusión o supresión, o cuando lo hagan de la misma forma dentro de los dos (2) meses siguientes a la inscripción de la respectiva reforma estatutaria en el registro mercantil. Cuando al proceso que se adelante como consecuencia de la controversia planteada deban ser citadas otras personas como litisconsortes necesarios, los mismos no podrán invocar la modificación, inclusión o supresión del pacto.** **Una vez consignado en los estatutos, se entenderá que dicho pacto arbitral o de amigable composición incluye todas las diferencias que ocurran en la formación, desarrollo y terminación del negocio jurídico de sociedad, salvo estipulación expresa en contrario.**

ARTÍCULO 4o. CLÁUSULA COMPROMISORIA. La cláusula compromisoria, podrá formar parte de un contrato o constar en documento separado inequívocamente referido a él. La cláusula compromisoria que se pacte en documento separado del contrato, para producir efectos jurídicos deberá expresar el nombre de las partes e indicar en forma precisa el contrato a que se refiere.	**ARTÍCULO 4o. CLÁUSULA COMPROMISORIA**. La cláusula compromisoria, podrá formar parte de un contrato o constar en documento separado inequívocamente referido a él. **La cláusula compromisoria podrá constar en un documento al que haga referencia el contrato, siempre que dicha referencia implique que esa cláusula forma parte de aquel.**
ARTÍCULO 11. SUSPENSIÓN. El proceso se suspenderá por solicitud de ambas partes con la limitación temporal prevista en esta ley y, además, desde el momento en que un árbitro se declare impedido o sea recusado, y se reanudará cuando se resuelva al respecto. Igualmente, se suspenderá por inhabilidad, renuncia, relevo o muerte de alguno de los árbitros, hasta que se provea a su reemplazo. Al término del proceso se adicionarán los días de suspensión, así como los de interrupción por causas legales. En todo caso, las partes o sus apoderados no podrán solicitar la suspensión del proceso por un tiempo que, sumado, exceda de ciento veinte (120) días. No habrá suspensión por prejudicialidad.	**ARTÍCULO 11. SUSPENSIÓN**. El proceso se suspenderá por solicitud de ambas partes con la limitación temporal prevista en esta ley y, además, desde el momento en que un árbitro se declare impedido o sea recusado, y se reanudará cuando se resuelva al respecto. Igualmente, se suspenderá por inhabilidad, renuncia, relevo o muerte de alguno de los árbitros, hasta que se provea a su reemplazo. Al término del proceso se adicionarán los **días hábiles en los que del mismo modo hubiere estado suspendido**, así como los de interrupción por causas legales. En todo caso, **a partir de la terminación de la primera audiencia de trámite las partes o sus apoderados no podrán acordar la suspensión del proceso por un tiempo que, en esta etapa**, exceda de ciento veinte (120) días hábiles. **Desde la instalación del tribunal y hasta la celebración de la primera audiencia de trámite, las partes o sus apoderados podrán acordar la suspensión del proceso en esta etapa y hasta por ciento veinte (120) días hábiles. Este término podrá ser prorrogado, por una sola vez, de común acuerdo de las partes aceptado por el tribunal.** No habrá suspensión por prejudicialidad. **Comentario:** Si bien se regula el término de suspensión del proceso desde la instalación del tribunal hasta la celebración de la primera audiencia de trámite, no se precisan consecuencias en caso de que la suspensión supere el término señalado. Tampoco se define un término máximo para la prórroga, como sí lo hace el art. 10. De igual manera, debe precisarse que la solicitud de prórroga debe hacerse de manera conjunta por las partes o sus apoderados con expresas facultad para ello.
ARTÍCULO 12. INICIACIÓN DEL PROCESO ARBITRAL. El proceso arbitral comenzará con la presentación de la demanda, que deberá reunir todos los requisitos exigidos por el Código de Procedimiento Civil, acompañada del pacto arbitral y dirigida al centro de arbitraje acordado por las partes. En su defecto, a uno del lugar del domicilio de la demandada, y si esta fuere plural, en el de cualquiera de sus integrantes. El centro de arbitraje que no fuere competente, remitirá la demanda al que lo fuere. Los conflictos de competencia que se susciten entre centros de arbitraje serán resueltos por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Si no hubiere centro de arbitraje en el domicilio acordado o en el del	**ARTÍCULO 12. INICIACIÓN DEL PROCESO ARBITRAL**. El proceso arbitral comenzará con la presentación de la demanda, que deberá reunir todos los requisitos exigidos por el **Código General del Proceso**, acompañada del pacto arbitral y dirigida al centro de arbitraje acordado por las partes. En su defecto, a uno del lugar del domicilio de la demandada, y si esta fuere plural, en el de cualquiera de sus integrantes. El centro de arbitraje que no fuere competente, remitirá la demanda al que lo fuere. Los conflictos de competencia que se susciten entre centros de arbitraje serán resueltos por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Si no hubiere centro de arbitraje en el domicilio acordado o en el del domicilio del demandado, la solicitud de convocatoria se presentará en el centro de arbitraje más cercano. Tratándose de procesos en los que es demandada una entidad pública, el centro de arbitraje correspondiente deberá remitir comunicación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, informando de la presentación de la demanda. La remisión de la comunicación a que se refiere este inciso, es requisito indispensable para la continuación del proceso arbitral. **Al presentar la demanda, el demandante simultáneamente deberá enviar copia de ella y de sus anexos, con excepción del**

domicilio del demandado, la solicitud de convocatoria se presentará en el centro de arbitraje más cercano. Tratándose de procesos en los que es demandada una entidad pública, el centro de arbitraje correspondiente deberá remitir comunicación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, informando de la presentación de la demanda. La remisión de la comunicación a que se refiere este inciso, es requisito indispensable para la continuación del proceso arbitral.	**escrito de medidas cautelares, si existe, a la dirección electrónica de la parte demandada. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. De no acreditarse dicho envío se inadmitirá la demanda. De no conocerse la dirección electrónica de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos. Si la demanda se presenta a través de una plataforma virtual de radicación este requisito se entenderá cumplido cuando aquella lo remita a la dirección electrónica de la parte demandada.**
ARTÍCULO 14. INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL ARBITRAL. Para la integración del tribunal se procederá así: 1. Si las partes han designado los árbitros, pero no consta su aceptación, el director del centro de arbitraje los citará por el medio que considere más expedito y eficaz, para que se pronuncien en el término de cinco (5) días. El silencio se entenderá como declinación. Este mismo término y el efecto concedido al silencio, se aplicará para todos los eventos en que haya designación de árbitro y este deba manifestar su aceptación. 2. Si las partes no han designado los árbitros debiendo hacerlo, o delegaron la designación, el director del centro de arbitraje requerirá por el medio que considere más expedito y eficaz a las partes o al delegado, según el caso, para que en el término de cinco (5) días hagan la designación. 3. Si las partes delegaron al centro de arbitraje la designación de todos o alguno o varios de los árbitros, aquella se hará por sorteo dentro de los cinco (5) días siguientes a la solicitud de cualquiera de ellas. 4. En defecto de la designación por las partes o por el delegado, ~~el juez civil del circuito~~, a solicitud de cualquiera de las partes, designará de plano, por sorteo, principales y suplentes, de la lista de árbitros del centro en donde se haya radicado la demanda, al cual informará de su actuación. 5. De la misma forma se procederá siempre que sea necesario designar un reemplazo. 6. Las partes, de común acuerdo, podrán reemplazar, total o parcialmente, a los árbitros con anterioridad a la instalación del tribunal.	ARTÍCULO 14. INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL ARBITRAL. Para la integración del tribunal se procederá así: 1. Si las partes han designado los árbitros, pero no consta su aceptación, el director del centro de arbitraje los citará por el medio que considere más expedito y eficaz, para que se pronuncien en el término de cinco (5) días. El silencio se entenderá como declinación. Este mismo término y el efecto concedido al silencio, se aplicará para todos los eventos en que haya designación de árbitro y este deba manifestar su aceptación. 2. Si las partes no han designado los árbitros debiendo hacerlo, o delegaron la designación, el director del centro de arbitraje requerirá por el medio que considere más expedito y eficaz a las partes o al delegado, según el caso, para que en el término de cinco (5) días hagan la designación. 3. Si las partes delegaron al centro de arbitraje la designación de todos o alguno o varios de los árbitros, aquella se hará por sorteo dentro de los cinco (5) días siguientes a la solicitud de cualquiera de ellas. 4. En defecto de la designación por las partes o por el delegado, **el centro de arbitraje en donde se haya radicado la demanda**, a solicitud de cualquiera de las partes, designará por sorteo, principales y suplentes. **Cuando se trate de un arbitraje ad hoc, el juez civil del circuito, a solicitud de cualquiera de las partes, designará de plano, por sorteo, principales y suplentes, de la lista de árbitros de un centro de su jurisdicción**. De la misma forma se procederá siempre que sea necesario designar un reemplazo. Las partes, de común acuerdo, podrán reemplazar, total o parcialmente, a los árbitros con anterioridad a la instalación del tribunal.

ARTÍCULO 15. DEBER DE INFORMACIÓN. La persona a quien se comunique su nombramiento como árbitro o como secretario deberá informar, al aceptar, si coincide o ha coincidido con alguna de las partes o sus apoderados en otros procesos arbitrales o judiciales, trámites administrativos o cualquier otro asunto profesional en los que él o algún miembro de la oficina de abogados a la que pertenezca o haya pertenecido, intervenga o haya intervenido como árbitro, apoderado, consultor, asesor, secretario o auxiliar de la justicia en el curso de los dos (2) últimos años. Igualmente deberá indicar cualquier relación de carácter familiar o personal que sostenga con las partes o sus apoderados. Si dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación de aceptación, alguna de las partes manifestare por escrito dudas justificadas acerca de la imparcialidad o independencia del árbitro y su deseo de relevar al árbitro con fundamento en la información suministrada por este, se procederá a su reemplazo en la forma prevista para tal efecto, siempre y cuando los demás árbitros consideren justificada las razones para su reemplazo o el árbitro acepte expresamente ser relevado. Cuando se tratare de árbitro único o de la mayoría o de todos, decidirá el juez civil del circuito del lugar en donde funcione el tribunal de arbitraje. Cuando se trate de secretario, decidirán los árbitros. Si durante el curso del proceso se llegare a establecer que el árbitro o el secretario no revelaron información que debieron suministrar al momento de aceptar el nombramiento, por ese solo hecho quedarán impedidos, y así deberán declararlo, so pena de ser recusados. En todo caso, a lo largo del proceso, los árbitros y los secretarios deberán revelar sin demora cualquiera circunstancia sobrevenida, que pudiere generar en las partes dudas sobre su imparcialidad e independencia. Si cualquiera de estas considera que tal circunstancia afecta la imparcialidad o independencia del árbitro, los demás árbitros decidirán sobre su separación o continuidad, y si no hubiere acuerdo entre aquellos, o se tratare de árbitro único o de la mayoría o de todos, decidirá el juez civil del circuito del lugar en donde funcione el tribunal de arbitraje.	**ARTÍCULO 15. DEBER DE INFORMACIÓN**. La persona a quien se comunique su nombramiento como árbitro o como secretario deberá informar, al aceptar, si coincide o ha coincidido con alguna de las partes o sus apoderados en otros procesos arbitrales o judiciales, trámites administrativos o cualquier otro asunto profesional en los que él o algún miembro de la oficina de abogados a la que pertenezca o haya pertenecido, intervenga o haya intervenido como árbitro, apoderado, consultor, asesor, secretario o auxiliar de la justicia en el curso de los **tres (3) últimos años.** Igualmente deberá indicar cualquier relación de carácter familiar o personal que sostenga con las partes o sus apoderados, **así como cualquier circunstancia que pudiere generar dudas justificadas sobre su imparcialidad o independencia. También deberá manifestar, expresamente, que cuenta con disponibilidad para atender el caso sometido a su conocimiento en forma eficiente.** Si dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación de aceptación, alguna de las partes manifestare por escrito dudas justificadas acerca de la imparcialidad o independencia del árbitro o de su disponibilidad y su deseo de relevar al árbitro con fundamento en la información suministrada por este, se procederá a su reemplazo en la forma prevista para tal efecto, siempre y cuando los demás árbitros consideren justificadas las razones para su reemplazo o el árbitro acepte expresamente ser relevado. **Cuando se tratare de árbitro único o de la mayoría o de todos, decidirá un árbitro de recusación designado mediante sorteo por el centro en donde funcione el tribunal, sin perjuicio de lo establecido por las partes. El árbitro de recusación deberá cumplir con el deber de información previsto en el artículo 15 de esta ley, en los términos establecidos y respecto del árbitro sobre el que se pronunciará. No habrá lugar a la fijación de honorarios del árbitro de recusación. Cuando se trate de secretario, decidirán los árbitros.** Si durante el curso del proceso se llegare a establecer que el árbitro o el secretario no revelaron información que debieron suministrar al momento de aceptar el nombramiento, por ese solo hecho quedarán impedidos, y así deberán declararlo, so pena de ser recusados. En todo caso, a lo largo del proceso, los árbitros y los secretarios deberán revelar sin demora cualquier circunstancia sobrevenida, que pudiere generar en /os portes dudas sobre su imparcialidad e independencia. Si cualquiera de estas considera que tal circunstancia afecta la imparcialidad o independencia del árbitro, los demás árbitros decidirán sobre su separación o continuidad, y si no hubiere acuerdo entre aquellos, o se tratare de árbitro único o de la mayoría o de todos, **decidirá un árbitro de recusación designado mediante sorteo por el centro en donde funcione el tribunal, sin perjuicio de lo establecido por las partes. El árbitro de recusación actuará de conformidad con lo previsto en el segundo inciso de este artículo.** **Cuando se trate de un arbitraje ad hoc, las solicitudes de relevo sobre las que no exista acuerdo de los árbitros o se tratare del árbitro único o de la mayoría o de todos, serán decididas por el juez civil del circuito del lugar en donde funcione el tribunal de arbitraje**.

ARTÍCULO 16. IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES. Los árbitros y los secretarios están impedidos y son recusables por las mismas causales previstas para los jueces en el Código de Procedimiento Civil, por las inhabilidades, prohibiciones y conflictos de intereses señalados en el Código Disciplinario Único, y por el incumplimiento del deber de información indicado en el artículo anterior. En los arbitrajes en que sea parte el Estado o alguna de sus entidades, se aplicarán además de lo previsto en el inciso anterior las causales de impedimento y recusación previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Los árbitros nombrados por el juez o por un tercero serán recusables dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación de su aceptación a las partes o de la fecha en que la parte tuvo o debió tener conocimiento de los hechos, cuando se trate de circunstancias sobrevinientes. Los árbitros nombrados por acuerdo de las partes no podrán ser recusados sino por motivos sobrevenidos con posterioridad a su designación, y dentro de los cinco (5) días siguientes a aquel en que la parte tuvo conocimiento de los hechos.	**ARTÍCULO 16. IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES.** Los árbitros y los secretarios están impedidos y son recusables por las mismas causales previstas para los jueces en el **Código General del Proceso**, por las inhabilidades, prohibiciones y conflictos de intereses señalados en el Código Disciplinario Único, por el incumplimiento del deber de información indicado en el artículo anterior y **cuando existan hechos de los cuales surja una duda justificada acerca de la imparcialidad o independencia del árbitro**. En los arbitrajes en que sea parte el Estado o alguna de sus entidades, se aplicarán además de lo previsto en el inciso anterior, las causales de impedimento y recusación previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Los árbitros nombrados por el juez o por un tercero serán recusables dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación de su aceptación a las partes o de la fecha en que la parte tuvo o debió tener conocimiento de los hechos, cuando se trate de circunstancias sobrevinientes. Los árbitros nombrados por acuerdo de las partes no podrán ser recusados sino por motivos sobrevenidos con posterioridad a su designación, y dentro de los cinco (5) días siguientes a aquel en que la parte tuvo conocimiento de los hechos. **No podrá recusar quien sin formular la recusación haya hecho cualquier gestión en el proceso después de que el tribunal haya asumido su conocimiento, si la causal invocada fuere anterior a dicha gestión, ni quien haya actuado con posterioridad al hecho que motiva la recusación o al conocimiento del mismo en su caso. En estos casos la recusación debe ser rechazada de plano.** **No habrá lugar a recusación cuando la causal se origine por cambio de apoderado de una de las partes, salvo que la formule la contraparte.** **Comentario:** frente al último inciso, se propone precisar que, en todo caso, los árbitros y secretario deberán cumplir con el deber de revelación respecto del nuevo apoderado, en caso de ser necesario**.**
ARTÍCULO 17. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y LAS RECUSACIONES. El árbitro que se declare impedido cesará inmediatamente en sus funciones y lo comunicará a quien o quienes lo designaron, para que procedan a reemplazado. El árbitro o árbitros que fueren recusados se pronunciarán dentro de los cinco (5) días siguientes. Si el recusado o recusados aceptan la recusación o guardan silencio, cesarán inmediatamente en sus funciones, hecho que se comunicará a quien hizo la designación para que proceda a su reemplazo. Si el árbitro rechaza la recusación, los demás árbitros decidirán de plano. Si fueren recusados todos los árbitros o varios, o se tratare de árbitro único, decidirá en la misma forma el juez civil del circuito del lugar donde funcione el tribunal de arbitraje, para lo cual se remitirá la actuación que deberá ser sometida a reparto en el término de cinco (5) días.	**ARTÍCULO 17. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y LAS RECUSACIONES.** El árbitro que se declare impedido cesará inmediatamente en sus funciones y lo comunicará a quien o quienes lo designaron, para que procedan a reemplazado. El árbitro o árbitros que fueren recusados se pronunciarán dentro de los cinco (5) días siguientes. Si el recusado o recusados aceptan la recusación o guardan silencio, cesarán inmediatamente en sus funciones, hecho que se comunicará a quien hizo la designación para que proceda a su reemplazo. Si el árbitro rechaza la recusación, los demás árbitros decidirán de plano. Si fueren recusados todos los árbitros o varios, o se tratare de árbitro único, decidirá **en la misma forma un árbitro de recusación designado mediante sorteo por el centro en donde funcione el tribunal, sin perjuicio de lo establecido por las partes**. La providencia que decide la recusación no será susceptible de ningún recurso. Si el árbitro hubiese sido designado por el juez civil del circuito, en caso de impedimento o aceptación de la recusación, **decidirá un árbitro de recusación designado mediante sorteo público por el centro en donde funcione el tribunal, sin perjuicio de lo establecido por las partes.** **El árbitro de recusación actuará de conformidad con lo previsto en el segundo inciso del artículo 15 de esta ley.** **Cuando se trate de un arbitraje ad hoc, las solicitudes de recusación presentadas respecto del árbitro único o de la mayoría o de todos, serán decididas por el juez civil del circuito del lugar en donde funcione el tribunal de arbitraje.**

La providencia que decide la recusación no será susceptible de ningún recurso. Si el árbitro hubiese sido designado por el juez civil del circuito, en caso de impedimento o aceptación de la recusación, se remitirán a este, sin necesidad de reparto, las piezas procesales pertinentes con el fin de que proceda a la designación del árbitro que haya de reemplazar al impedido.	
ARTÍCULO 18. IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES DE MAGISTRADOS. Los magistrados que conozcan de los recursos extraordinarios de anulación o revisión estarán impedidos y serán recusables conforme a las reglas generales del Código de Procedimiento Civil y, además, cuando respecto de ellos se configure alguna causal frente a quienes hubieran intervenido como árbitros, secretario o auxiliares de la justicia en el proceso arbitral.	**ARTÍCULO 18. IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES DE MAGISTRADOS.** Los magistrados que conozcan de los recursos extraordinarios de anulación o revisión estarán impedidos y serán recusables conforme a las reglas generales del **Código General del Proceso** y, además, cuando respecto de ellos se configure alguna causal frente a quienes hubieran intervenido como árbitros, secretario o auxiliares de la justicia en el proceso arbitral.
ARTÍCULO 20. INSTALACIÓN DEL TRIBUNAL. Aceptada su designación por todos los árbitros y, en su caso, cumplidos los trámites de recusación y reemplazo, el tribunal arbitral procederá a su instalación, en audiencia para la cual el centro de arbitraje fijará día y hora. Si alguno de los árbitros no concurriere, podrá presentar excusa justificada de su inasistencia dentro de los tres (3) días siguientes. Si no presentare dicha excusa o, si presentada, no concurriere en la nueva fecha, se procederá a su reemplazo en la forma prevista en la presente ley. En la audiencia de instalación el centro de arbitraje entregará a los árbitros el expediente. El tribunal elegirá un Presidente y designará un Secretario, quien deberá manifestar por escrito su aceptación dentro de los cinco (5) días siguientes, y será posesionado una vez agotado el trámite de información o de reemplazo. Sin perjuicio de lo que luego haya de decidir el tribunal sobre su propia competencia en la primera audiencia de trámite, la admisión, la inadmisión y el rechazo de la demanda se surtirán conforme a lo previsto en el Código de Procedimiento Civil. El tribunal rechazará de plano la demanda cuando no se acompañe prueba de la existencia de pacto arbitral, salvo que el demandante invoque su existencia	**ARTÍCULO 20. INSTALACIÓN DEL TRIBUNAL**. Aceptada su designación por todos los árbitros y, en su caso, cumplidos los trámites **para decidir las solicitudes de relevo, recusación y proceder al reemplazo**, el tribunal arbitral procederá a su instalación, en **audiencia que se realizará dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al cumplimiento de las actuaciones mencionadas**, para la cual el centro de arbitraje fijará día y hora. Si alguno de los árbitros no concurriere, podrá presentar excusa justificada de su inasistencia dentro de los tres (3) días siguientes, **y en tal caso el centro citará a nueva audiencia, la que deberá realizarse dentro de los diez (10) hábiles siguientes.** Si no presentare dicha excusa o, si presentada, no concurriere en la nueva fecha, se procederá a su reemplazo en la forma prevista en la presente ley. En la audiencia de instalación el centro de arbitraje entregará a los árbitros el expediente. El tribunal elegirá un Presidente y designará un Secretario, quien deberá manifestar por escrito su aceptación dentro de los cinco (5) días siguientes, y será posesionado una vez agotado el trámite de información o de reemplazo. **El tribunal podrá prescindir de realizar la audiencia de instalación con presencia de las partes y en su lugar dictar dentro del plazo previsto en este artículo, autos por los cuales se declare legalmente instalado, designe presidente y secretario, disponga lo pertinente para adelantar el proceso y se pronuncie sobre la admisibilidad de la demanda.** **Desde su instalación el tribunal dispondrá de atribuciones para adelantar el proceso hasta la primera audiencia de trámite y adoptar las decisiones a que haya lugar, incluyendo las relativas a medidas cautelares. Lo anterior, sin perjuicio de lo que luego haya de decidir el tribunal sobre su propia competencia en la primera audiencia de trámite.** **La admisión, la inadmisión y el rechazo de la demanda se surtirán conforme a lo previsto en el Código General del Proceso**. El tribunal rechazará de plano la demanda cuando no se acompañe prueba de la existencia de pacto arbitral, salvo que el

para los efectos probatorios previstos en el parágrafo del artículo 3o. En caso de rechazo, el demandante tendrá un término de veinte (20) días hábiles para instaurar la demanda ante el juez competente para conservar los efectos derivados de la presentación de la demanda ante el centro de arbitraje. El poder para representar a una cualquiera de las partes en la audiencia de instalación incluye además de las facultades legales que se le otorgan, la facultad para notificarse de todas las determinaciones que adopte el tribunal en la misma, sin que se pueda pactar lo contrario.	demandante invoque su existencia de conformidad con lo previsto en el parágrafo del artículo 3o. En caso de rechazo, el demandante tendrá un término de veinte (20) días hábiles para instaurar la demanda ante el juez competente para conservar los efectos derivados de la presentación de la demanda ante el centro de arbitraje. **Las partes convocadas podrán conocer la demanda desde su presentación en el centro de arbitraje, sin que los reglamentos de los centros lo puedan prohibir.** **Las partes estarán representadas por conducto de abogado excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa.** **El poder otorgado para representar a las partes en un proceso arbitral incluye, además de las facultades previstas en el artículo 77 del Código General del Proceso y demás disposiciones legales, la autorización para designar árbitros cuando corresponda a las partes hacerlo, salvo que estas expresamente la hayan limitado.** **El poder para representar a una cualquiera de las partes en la audiencia de instalación incluye además de las facultades legales que se le otorgan, la facultad para notificarse de todas las determinaciones que adopte el tribunal en la misma, sin que se pueda pactar lo contrario.** **Las partes podrán otorgar poder especial a sus apoderados judiciales para modificar el pacto arbitral o para prorrogar el término de duración del proceso. Cuando una entidad pública sea parte también podrá delegar a sus apoderados la facultad de modificar el pacto arbitral o prorrogar el término de duración del proceso.**
	ARTÍCULO 20 A. ACUMULACIÓN DE PROCESOS ARBITRALES. Aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, a solicitud de parte el tribunal arbitral podrá acumular dos o más trámites arbitrales o demandas siempre y cuando no se haya adoptado la determinación sobre honorarios y gastos definitivos, en cualquiera de los siguientes casos: **Cuando las partes hayan acordado la acumulación.** **Cuando todas las demandas se hayan formulado bajo el mismo o los mismos pactos arbitrales.** **Aun cuando las demandas se hayan formulado con base en diferentes pactos arbitrales, en los procesos arbitrales actúen las mismas partes, las controversias surjan de la misma relación jurídica y el tribunal arbitral ante quien se tramite la solicitud de acumulación considere que los pactos arbitrales son compatibles.** **Los procesos arbitrales o demandas serán acumulados en aquel cuya fecha del auto admisorio de la demanda sea primero en el tiempo y, en caso de que los autos sean proferidos en la misma fecha, se acumulará en el trámite en el cual se haya notificado primero, o practicado medidas cautelares si la notificación no se ha realizado o en defecto de lo anterior, en el que primero se haya presentado la demanda arbitral. Las partes podrán establecer de mutuo acuerdo a qué tribunal arbitral se realizará la acumulación.** **No se podrán acumular procesos iniciados con base en pactos arbitrales diferentes que entre sí resulten incompatibles.**
ARTÍCULO 22. REFORMA DE LA DEMANDA. Notificado el demandado del auto admisorio de la demanda, esta podrá reformarse por una sola vez antes de la iniciación de la audiencia de conciliación prevista en esta ley.	**ARTÍCULO 22. REFORMA DE LA DEMANDA. Conforme a las reglas establecidas para este efecto en el Código General del Proceso, las Partes podrán reformar la demanda inicial o la de reconvención** por una sola vez, **hasta dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al vencimiento del término del traslado de la respectiva demanda. Para este efecto, el secretario informará a las partes la fecha de vencimiento del término del traslado.** **Si la reforma de la demanda se presenta en forma previa a que el tribunal se haya pronunciado sobre la demanda inicial**

	o de reconvención, al resolver sobre su admisión este decidirá sobre la demanda reformada, y tendrá por agotada la oportunidad de reformar la demanda. El término de traslado de la reforma de la demanda será igual al de la demanda inicial.
ARTÍCULO 23. UTILIZACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS. En el proceso arbitral podrán utilizarse medios electrónicos en todas las actuaciones y, en particular, para llevar a cabo todas las comunicaciones, tanto del tribunal con las partes como con terceros, para la notificación de las providencias, la presentación de memoriales y la realización de audiencias, así como para la guarda de la versión de las mismas y su posterior consulta. La notificación transmitida por medios electrónicos se considerará recibida el día en que se envió, salvo que se trate de la notificación del auto admisorio de la demanda, caso en el cual se considerará hecha el día que se reciba en la dirección electrónica del destinatario. Los árbitros, las partes y los demás intervinientes podrán participar en las audiencias a través de videoconferencia, teleconferencia o por cualquier otro medio técnico, bajo la dirección del tribunal arbitral. La formación y guarda del expediente podrá llevarse íntegramente a través de medios electrónicos o magnéticos. Los centros de arbitraje prestarán la debida colaboración a los árbitros y a las partes, y con tal fin pondrán a disposición de sus usuarios recursos tecnológicos idóneos, confiables y seguros.	ARTÍCULO 23. UTILIZACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS. En el proceso arbitral podrán utilizarse medios electrónicos en todas las actuaciones y, en particular, para llevar a cabo todas las comunicaciones, tanto del tribunal con las partes como con terceros, para la notificación de las providencias, la presentación de memoriales y la realización de audiencias, así como para la guarda de la versión de las mismas y su posterior consulta. La notificación transmitida por medios electrónicos se considerará recibida el día en que se envió, salvo que se trate de la notificación del auto admisorio de la demanda, caso en el cual se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a contarse cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. Los árbitros, las partes y los demás intervinientes podrán participar en las audiencias a través de videoconferencia, teleconferencia o por cualquier otro medio técnico, bajo la dirección del tribunal arbitral. La formación y guarda del expediente podrá llevarse íntegramente a través de medios electrónicos o magnéticos. Los centros de arbitraje prestarán la debida colaboración a los árbitros y a las partes, y con tal fin pondrán a disposición de sus usuarios recursos tecnológicos idóneos, confiables y seguros. **Comentario**: Si bien este artículo no es objeto de modificación en el texto del proyecto 09, se propone realizar el ajuste señalado en rojo, a fin de estar en sintonía con lo dispuesto por la Ley 2213 de 2022, aplicable al proceso arbitral. De igual manera, es importante pensar en hacer alguna mención al uso de la IA en el proceso arbitral, para lo cual, debe precisarse que, tanto el tribunal como los sujetos intervinientes, deberán realizar un uso responsable y ético de estas herramientas, siguiendo los lineamientos trazados por la Corte Constitucional en la sentencia T-323 de 2024 y las directrices que sobre la materia determine el legislador.
ARTÍCULO 24. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN. Vencido el término de traslado de las excepciones de mérito propuestas contra la demanda inicial o la de reconvención, o contestadas sin que se hubieren propuesto excepciones, o vencido sin contestación el término de traslado de la demanda, el tribunal señalará día y hora para celebrar la audiencia de conciliación, a la que deberán concurrir tanto las partes como sus apoderados. En la audiencia de conciliación el tribunal arbitral instará a las partes a que resuelvan sus diferencias mediante conciliación, para lo cual podrá proponerles fórmulas, sin que ello implique prejuzgamiento. Si las	**ARTÍCULO 24. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN**. Vencido el término de traslado de las excepciones de mérito propuestas contra la demanda o la reconvención, o contestadas sin que se hubieren propuesto excepciones, o vencido sin contestación el término de traslado de la demanda, el tribunal señalará día y hora para celebrar la audiencia de conciliación, a la que deberán concurrir tanto las partes como sus apoderados. En la audiencia de conciliación el tribunal arbitral instará a las partes a que resuelvan sus diferencias mediante conciliación, para lo cual podrá proponerles fórmulas, sin que ello implique prejuzgamiento. Si las partes llegaren a una conciliación, el tribunal la aprobará mediante auto que hace tránsito a cosa juzgada y que, en caso de contener una obligación expresa, clara y exigible, prestará mérito ejecutivo. El Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrán intervenir activamente en la audiencia con el fin de lograr que las partes concilien sus diferencias y expresar sus puntos de vista sobre las fórmulas que se propongan. **Solo podrá suspenderse o aplazarse la audiencia de conciliación mediante la solicitud conjunta de suspensión del**

partes llegaren a una conciliación, el tribunal la aprobará mediante auto que hace tránsito a cosa juzgada y que, en caso de contener una obligación expresa, clara y exigible, prestará mérito ejecutivo. El Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrán intervenir activamente en la audiencia con el fin de lograr que las partes concilien sus diferencias y expresar sus puntos de vista sobre las fórmulas que se propongan. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1563_2012.html	**proceso, caso en el cual se aplicará el límite fijado en el artículo 11 de esta ley**.
ARTÍCULO 25. FIJACIÓN DE HONORARIOS Y GASTOS. ~~Fracasada en todo o en parte la conciliación, en la misma audiencia el tribunal fijará los honorarios y gastos mediante auto susceptible de recurso de reposición, que será resuelto inmediatamente. Para la fijación, tomará en cuenta la cuantía de las pretensiones de la demanda, determinada de conformidad con el Código de Procedimiento Civil. Si hubiere demanda de reconvención, tomará como base la de la cuantía mayor.~~ Lo anterior, sin perjuicio de que las partes, antes del nombramiento de los árbitros, acuerden los honorarios y así se lo comuniquen junto con su designación.	**ARTÍCULO 25. FIJACIÓN DE HONORARIOS Y GASTOS**. **El tribunal señalará las sumas que correspondan por concepto de honorarios de los árbitros y del secretario, así como de los gastos, siguiendo las siguientes reglas:** **1. Al admitir la demanda el tribunal fijará los honorarios y gastos del proceso según la cuantía de las pretensiones determinada de conformidad con el Código General del Proceso.** **2. Concluida la audiencia de conciliación, en caso de cambios en la cuantía del proceso en virtud de demanda de reconvención, reforma de la demanda principal o de reconvención, conciliación parcial, desistimiento parcial o acumulación de procesos; se determinarán los honorarios y gastos definitivos y la suma fijada por concepto de honorarios y gastos se reajustará de acuerdo con la cuantía del proceso en ese momento. Cuando hubiere demanda y reconvención, la cuantía se determinará por la de mayor valor.** **3. Contra el auto que fije los honorarios procederá el recurso de reposición.** 4. Lo anterior, sin perjuicio de que las partes, antes del nombramiento de los árbitros, acuerden los honorarios y así se lo comuniquen junto con su designación.
ARTÍCULO 27. OPORTUNIDAD PARA LA CONSIGNACIÓN. En firme la regulación de honorarios y gastos, cada parte consignará, dentro de los diez (10) días siguientes, lo que a ella corresponda. El depósito se hará a nombre del presidente del tribunal, quien abrirá para su manejo una cuenta especial en una entidad sujeta a la vigilancia de la Superintendencia Financiera. Dicha cuenta deberá contener la indicación del tribunal arbitral y en ella solo podrán administrarse los recursos de este. Si una de las partes consigna lo que le corresponde y la otra no, aquella podrá hacerlo por esta dentro de los cinco (5) días siguientes. Si no se produjere el reembolso, la acreedora podrá demandar su pago por la vía ejecutiva ante la justicia ordinaria. Para tal efecto le bastará presentar la correspondiente certificación expedida por el presidente del tribunal con la firma del secretario. En la ejecución no se podrá alegar excepción diferente a la de pago. La	**ARTÍCULO 27. OPORTUNIDAD PARA LA CONSIGNACIÓN. Fijados los honorarios y gastos**, cada parte consignará, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que quede en firme la providencia que los haya establecido inicialmente, **el veinte (20%) de lo que a ella corresponda. El monto restante respecto de la suma inicial o reajustada deberá consignarse dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que concluya la audiencia de conciliación.** **Los recursos entregados serán administrados por el centro de arbitraje a través de una entidad sujeta a la vigilancia de la Superintendencia Financiera. Para este efecto el centro deberá regular dicha administración en sus reglamentos y acreditar los requisitos que señale el Gobierno Nacional. Cuando el centro no se encuentre facultado para administrar los recursos, o cuando las partes lo acuerden, o se trate de un arbitraje ad hoc, los mismos** se depositarán a nombre del presidente del tribunal, quien abrirá para su manejo una cuenta o cuentas especiales en una entidad sujeta a la vigilancia de la Superintendencia Financiera. Dicha cuenta deberá contener la indicación del tribunal arbitral y en ella solo podrán administrarse los recursos de este. **Para todos los efectos el presidente del tribunal deberá tener una segunda firma autorizada de otro árbitro para el caso de ausencia definitiva o temporal.** Si una de las partes consigna lo que le corresponde y la otra no, aquella podrá hacerlo por ésta dentro de los cinco (5) días siguientes. Si no se produjere el reembolso, la acreedora podrá demandar su

certificación solamente podrá ser expedida cuando haya cobrado firmeza la providencia mediante la cual el tribunal se declare competente. De no mediar ejecución, las expensas pendientes de reembolso se tendrán en cuenta en el laudo para lo que hubiere lugar. A cargo de la parte incumplida, se causarán intereses de mora a la tasa más alta autorizada, desde el vencimiento del plazo para consignar y hasta el momento en que cancele la totalidad de las sumas debidas. Vencidos los términos previstos para realizar las consignaciones sin que estas se hubieren efectuado, el tribunal mediante auto declarará concluidas sus funciones y extinguidos los efectos del pacto arbitral para el caso. **PARÁGRAFO.** Cuando una parte se encuentre integrada por varios sujetos, no se podrá fraccionar el pago de los honorarios y gastos del tribunal y habrá solidaridad entre sus integrantes respecto de la totalidad del pago que a dicha parte corresponda.	pago por la vía ejecutiva ante la justicia ordinaria. Para tal efecto le bastará presentar la correspondiente certificación expedida por el presidente del tribunal con la firma del secretario. En la ejecución no se podrá alegar excepción diferente a la de pago. La certificación solamente podrá ser expedida cuando haya cobrado firmeza la providencia mediante la cual el tribunal se declare competente. De no mediar ejecución, las expensas pendientes de reembolso se tendrán en cuenta en el laudo para lo que hubiere lugar. A cargo de la parte incumplida, se causarán intereses de mora a la tasa más alta autorizada, desde el vencimiento del plazo para consignar y hasta el momento en que cancele la totalidad de las sumas debidas. Vencidos los términos previstos para realizar las consignaciones sin que estas se hubieren efectuado, el tribunal mediante auto declarará concluidas sus funciones y extinguidos los efectos del pacto arbitral para el caso. **En este caso las partes tendrán un término de veinte (20) días hábiles para instaurar la demanda ante el juez competente sin necesidad de agotar la audiencia de conciliación extrajudicial. De formularse en ese término la demanda, se tendrá como fecha de interrupción de la prescripción o inoperancia de la caducidad de la acción la que corresponda al momento en el que se presentó la primera demanda.** PARÁGRAFO 1o. Cuando una parte se encuentre integrada por varios sujetos, no se podrá fraccionar el pago de los honorarios y gastos del tribunal y habrá solidaridad entre sus integrantes respecto de la totalidad del pago que a dicha parte corresponda. **PARÁGRAFO 2o. Cuando en el proceso sea parte una entidad pública, a solicitud de esta, el tribunal podrá ampliar para ambas partes el término de que trata el inciso primero de este artículo, sin que el término inicial exceda de veinte (20) días.**
ARTÍCULO 28. DISTRIBUCIÓN DE HONORARIOS. Una vez el tribunal se declare competente, el presidente entregará a cada uno de los árbitros y al secretario la mitad de los honorarios, y al centro de arbitraje la totalidad de lo correspondiente a él; el resto quedará depositado en la cuenta destinada exclusivamente para el efecto. El presidente distribuirá el saldo de honorarios una vez terminado el arbitraje por voluntad de las partes o por ejecutoria del laudo o de la providencia que decida sobre su aclaración, corrección o complementación. Terminado el proceso o decidido el recurso de anulación, el presidente hará la liquidación final de gastos y, con la correspondiente cuenta razonada, devolverá el saldo a las partes.	**ARTÍCULO 28. DISTRIBUCIÓN DE HONORARIOS. Los honorarios de los árbitros y del secretario y los gastos del centro se pagarán de conformidad con las siguientes reglas:** **1. Cuando quede ejecutoriado el auto por el cual el tribunal se declare competente se pagará a los árbitros y al secretario el cincuenta por ciento (50%) de las sumas fijadas para cada uno, y al centro de arbitraje la totalidad de lo que le corresponde. Si el tribunal sólo se declara competente sobre parte de las pretensiones, el cincuenta por ciento (50%) se aplicará sobre el monto que corresponda a la cuantía de las pretensiones respecto de las cuales se produzca dicha providencia. Sobre la diferencia se aplicará el numeral 3 de este artículo.** **2. El cincuenta por ciento (50%) restante se pagará a los árbitros y al secretario, una vez terminado el arbitraje por voluntad de las partes o cuando se haya notificado el laudo final y dentro del término legal no se haya solicitado aclaración, corrección o complementación del mismo o cuando se haya decidido dicha aclaración, corrección o complementación.** **3. Cuando en la primera audiencia de trámite el tribunal se declare no competente y termine el proceso, los árbitros y el secretario tendrán derecho al quince por ciento (15%) de los honorarios que se hayan fijado. Igualmente se pagará al Centro el quince por ciento (15%) de los gastos administrativos.** **4. Cuando con anterioridad a la ejecutoria del auto en que el tribunal se declare competente, las partes presenten un contrato de transacción o una conciliación, un desistimiento, o un acuerdo para cesar las funciones del tribunal y en tal virtud se dé por terminado el proceso, los árbitros y el secretario tendrán derecho al veinte por ciento 20% de los honorarios que se encuentren fijados. De igual forma se procederá respecto de los gastos del Centro. Si el contrato de transacción, la conciliación o el desistimiento son parciales, el**

	veinte por ciento 20% se calculará sobre el monto en que se reduzca la cuantía del proceso por tales causas. **5. Causados los honorarios y gastos deberán expedirse las facturas correspondientes según sea el caso. Las partes deberán expedir los certificados tributarios que den cuenta de las retenciones y deducciones efectuadas.** 6. Terminado el proceso o decidido el recurso de anulación, el presidente hará la liquidación final de gastos y, con la correspondiente cuenta razonada, devolverá el saldo a las partes. **Comentario**: Frente al numeral 4 propuesto, se sugiere precisar que se fijará el monto de los honorarios allí previsto, salvo que el acuerdo se logre en el marco de la audiencia de conciliación de que trata el artículo 24 de esta ley, caso en el cual se aplicarán las tarifas de la conciliación para la fijación de los honorarios del tribunal y gastos del Centro de Arbitraje.
ARTÍCULO 30. PRIMERA AUDIENCIA DE TRÁMITE. Una vez consignada la totalidad de los honorarios y gastos, el tribunal arbitral celebrará la primera audiencia de trámite con la asistencia de todos sus miembros, en la cual resolverá sobre su propia competencia para decidir de fondo la controversia mediante auto que solo es susceptible de recurso de reposición. Si decidiere que no es competente para conocer de ninguna de las pretensiones de la demanda y la reconvención, se extinguirán los efectos del pacto arbitral para el caso concreto, y se devolverá a las partes, tanto la porción de gastos no utilizada, como los honorarios recibidos. En este caso, para conservar los efectos derivados de la presentación de la demanda ante el centro de arbitraje, el demandante tendrá un término de veinte (20) días hábiles para instaurar la demanda ante el juez competente. En caso de que el tribunal se declare competente por mayoría de votos, el árbitro que haya salvado voto, cesará inmediatamente en sus funciones y será reemplazado en la forma prevista en esta ley. Nombrado el reemplazo, se reanudará y terminará la primera audiencia de trámite. Por último, el tribunal resolverá sobre las pruebas pedidas por las partes y las que de oficio estime necesarias. Concluida la audiencia, comenzará a contarse el término de duración del proceso.	**ARTÍCULO 30. PRIMERA AUDIENCIA DE TRÁMITE.** Una vez consignada la totalidad de los honorarios y gastos, el tribunal arbitral celebrará la primera audiencia de trámite con la asistencia de todos sus miembros, en la cual resolverá sobre su propia competencia para decidir de fondo la controversia mediante auto que solo es susceptible de recurso de reposición. Si decidiere que no es competente para conocer de ninguna de las pretensiones de la demanda y la reconvención, se extinguirán los efectos del pacto arbitral para el caso concreto, y se devolverá a las partes, tanto la porción de gastos no utilizada, como los honorarios recibidos. En este caso, para conservar los efectos derivados de la presentación de la demanda ante el centro de arbitraje, el demandante tendrá un término de veinte (20) días hábiles para instaurar la demanda ante el juez competente. En caso de que el tribunal se declare competente por mayoría de votos, el árbitro que haya salvado voto, cesará inmediatamente en sus funciones y será reemplazado en la forma prevista en esta ley. Nombrado el reemplazo, se reanudará y terminará la primera audiencia de trámite. Por último, el tribunal resolverá sobre las pruebas pedidas por las partes y las que de oficio estime necesarias. Concluida la audiencia, comenzará a contarse el término de duración del proceso acordado por las partes en el pacto arbitral o, en su defecto, el señalado en la ley. **Comentario**: Este agregado tiene como propósito zanjar discusiones o controversias que puede generar la redacción de cláusulas denominadas como "patológicas", en las que las partes, de manera irregular prevén como punto de partida del cómputo de término duración del proceso arbitral etapas previas a la definición de la competencia del Tribunal, tales como, la instalación del tribunal
ARTÍCULO 31. AUDIENCIAS Y PRUEBAS. El tribunal en pleno realizará las audiencias que considere necesarias, con o sin participación de las partes. Las audiencias podrán realizarse por cualquier sistema que permita la comunicación de los participantes entre sí. El tribunal y las partes tendrán, respecto de las pruebas, las mismas facultades y deberes previstos en el	**ARTÍCULO 31. AUDIENCIAS Y PRUEBAS**. El tribunal en pleno realizará las audiencias que considere necesarias, con o sin participación de las partes. Las audiencias podrán **ser convocadas por la mayoría del tribunal y** realizarse por cualquier sistema que permita la comunicación de los participantes entre sí. El tribunal y las partes tendrán, respecto de las pruebas, las mismas facultades y deberes previstos en **el Código General del Proceso** y las normas que lo modifiquen o complementen. Las providencias que decreten pruebas no admitirán recurso alguno; las que las nieguen son susceptibles de reposición. Cuando la prueba haya de practicarse en el exterior, se aplicarán los tratados vigentes sobre la

Código de Procedimiento Civil y las normas que lo modifiquen o complementen. Las providencias que decreten pruebas no admitir recurso alguno; las que las nieguen son susceptibles de reposición. Cuando la prueba haya de practicarse en el exterior, se aplicarán los tratados vigentes sobre la materia y, en subsidio, las normas del Código de Procedimiento Civil, en lo pertinente. En este caso, cuando en el proceso se hayan practicado todas las pruebas y sólo faltare la prueba en el exterior, los árbitros podrán suspender de oficio el proceso arbitral, mientras se practicare la misma. En la audiencia de posesión del perito, el tribunal fijará prudencialmente la sumas que deberán consignar a buena cuenta de los honorarios de aquel, tanto la parte que solicitó la prueba, como la que formuló preguntas adicionales dentro del término que al efecto le señale el tribunal, so pena de que se entienda desistida la prueba respecto de la parte que no hizo la consignación. El tribunal fijará en su oportunidad los honorarios del perito e indicará qué parte o partes deberán cancelarlos y en qué proporción, y dispondrá el reembolso a que hubiere lugar. El perito rendirá la experticia en el término que prudencialmente le señale el tribunal. Presentado el dictamen, de él se correrá traslado a las partes por un término de hasta diez (10) días, dentro del cual aquellas podrán solicitar aclaraciones o complementaciones, que si el tribunal estimare procedentes, habrá de atender el perito en informe que será puesto en conocimiento de las partes por el mismo término. En ningún caso habrá lugar a trámite especial de objeción del dictamen por error grave. Dentro del término de su traslado, o del de sus aclaraciones o complementaciones, las partes podrán presentar experticias para controvertirlo. Adicionalmente, el tribunal, si lo considera necesario, convocará a una audiencia a la que deberán concurrir obligatoriamente el perito y los demás expertos, que podrán ser interrogados por el tribunal y por las partes. Los honorarios definitivos del perito se fijarán luego de concluida esta audiencia si a ella se hubiere convocado; en caso contrario, una vez surtido el traslado del dictamen pericial, sus aclaraciones o complementaciones.	materia y, en subsidio, las normas del **Código General del Proceso**, en lo pertinente. En este caso, cuando en el proceso se hayan practicado todas las pruebas y solo faltare la prueba en el exterior, los árbitros podrán suspender de oficio el proceso arbitral, mientras se practicare la misma. **Cuando en la oportunidad para pedir pruebas se solicite el decreto de un dictamen pericial, o cuando el mismo se decrete de oficio, se aplicarán las siguientes reglas:** **1. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación del auto que designe al perito, las partes podrán recusarlo por escrito en el que podrán pedir las pruebas que para tal fin estimen procedentes. El escrito quedará en la secretaría a disposición del perito y de la otra parte, hasta la fecha señalada para la diligencia de posesión, término en el cual podrán aportar y solicitar pruebas relacionadas con la recusación.** 2. **Si antes de tomar posesión el perito acepta la causal alegada por el recusante o manifiesta otra prevista por la ley, se procederá a reemplazarlo y a fijar nueva fecha y hora para la diligencia de posesión. En caso contrario se decretarán y practicarán las pruebas en el menor tiempo posible.** **3. En el auto que acepta la recusación se designará el nuevo perito y se fijará fecha y hora para la diligencia de posesión.** **4. El perito deberá posesionarse ante el tribunal y para ello deberá expresar bajo juramento que no se encuentra impedido; prometer desempeñar bien y fielmente los deberes de su cargo, y manifestar que tiene los conocimientos necesarios para rendir el dictamen. En dicha diligencia el tribunal fijará el término para rendir el dictamen. Así mismo, si es del caso, ordenará a las partes que le suministren al perito, dentro del término que al efecto señale, lo necesario para viáticos y gastos de la pericia. Si dentro del término señalado no se consignare dicha suma se considerará que desiste de la prueba quien la pidió y no consignó, a menos que la otra parte provea lo necesario. Sin embargo, podrá el tribunal ordenar al perito que rinda el dictamen si lo estima indispensable.** **5. Desde la notificación del auto que decrete el peritaje, hasta el día anterior a la diligencia de posesión del perito, las partes podrán pedir que el dictamen se extienda a otros puntos relacionados con las cuestiones sobre las cuales se decretó; el tribunal, si lo considera procedente, ordenará de plano por auto que no tendrá recurso alguno, el pronunciamiento sobre los nuevos puntos.** 6. En la audiencia de posesión del perito, el tribunal fijará prudencialmente las sumas que deberán consignar**, dentro del término que para el efecto este señale**, a buena cuenta de los honorarios de aquel, tanto la parte que solicitó la prueba, como la que formuló preguntas adicionales, so pena de que se entienda desistida la prueba respecto de la parte que no hizo la consignación. El tribunal fijará en su oportunidad los honorarios del perito e indicará qué parte o partes deberán cancelarlos y en qué proporción, y dispondrá el reembolso a que hubiere lugar. **Las sumas fijadas deberán consignarse en la cuenta en que se administren los honorarios y gastos del tribunal.** **7. Rendido el dictamen, de él se correrá traslado a las partes por el término que fije el tribunal, dentro del cual aquellas podrán solicitar aclaraciones o complementaciones. Si se solicitan aclaraciones o complementaciones al dictamen se dispondrá que el perito las realice en el término que se fije y una vez presentadas se correrá traslado de las mismas a las partes por el término que fije el tribunal.** 8. En ningún caso habrá lugar a trámite especial de objeción del dictamen por error grave. Dentro del término de su traslado, o del de sus aclaraciones o complementaciones, **las** partes **podrán solicitar la comparecencia del perito a una audiencia, aportar otro**

	dictamen o realizar ambas actuaciones. En virtud de la anterior solicitud, o si el tribunal lo considera necesario, citará al perito a la respectiva audiencia para los efectos previstos por el artículo 228 del Código General del Proceso. 9. Los honorarios definitivos del perito se fijarán luego de concluida esta audiencia si a ella se hubiere convocado; en caso contrario, una vez surtido el traslado del dictamen pericial, sus aclaraciones o complementaciones. **PARÁGRAFO 1o. En el evento de que se aporten como prueba testimonios practicados de conformidad con el artículo 188 del Código General del Proceso,** **los mismos serán apreciados como prueba, y solo se requerirá la ratificación cuando la parte contra quien se aduce lo solicite o cuando de oficio lo ordene el tribunal. Si el testigo no comparece a la audiencia de ratificación, su declaración no tendrá valor como prueba.** **PARÁGRAFO 2o. La audiencia de ratificación del testimonio aportado en los términos del artículo 188 del Código General del Proceso, se limitará al contrainterrogatorio por la parte que solicitó la comparecencia del testigo, y al interrogatorio para aclaración o refutación.** **PARÁGRAFO 3o. Se podrá solicitar la declaración de la propia parte. Para su práctica se aplicarán las reglas del testimonio, sin que el compareciente pueda aportar documentos.** **Comentario:** Frente al parágrafo 2° se sugiere omitir la expresión "ratificación", pues esta figura, como está regulada en el artículo 222 del Código General del Proceso, genera confusiones y dificultades en la práctica judicial, especialmente en aquellos eventos en que se aportan documentos declarativos emanados de terceros (testimonios) sin que medie un interrogatorio al declarante. Si se quiere garantizar el derecho de contradicción, debe decirse que claridad: audiencia de contradicción del testimonio. En cuanto al parágrafo 3°, estamos de acuerdo en que se regule la declaración de la propia parte bajo las reglas propias del testimonio. Sin embargo, se sugiere agregar que se aplicarán las reglas propias del testimonio, pero frente al número de preguntas permitidas, el tribunal podrá determinar un límite razonable, si así lo considera.
ARTÍCULO 32. MEDIDAS CAUTELARES. A petición de cualquiera de las partes, el tribunal podrá ordenar las medidas cautelares que serían procedentes de tramitarse el proceso ante la justicia ordinaria o la contencioso administrativa, cuyos decretos, práctica y levantamiento se someterán a las normas del Código de Procedimiento Civil, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y a las disposiciones especiales pertinentes. El tribunal podrá comisionar al juez civil municipal o del circuito del lugar en donde deba practicarse la medida cautelar. Cuando se trate de procesos arbitrales en que sea parte una entidad pública o quien desempeñe funciones administrativas, además de la posibilidad de comisionar a los referidos jueces civiles, el tribunal de arbitraje podrá comisionar al juez administrativo, si lo considera conveniente. Adicionalmente, el tribunal podrá decretar cualquier otra medida cautelar que encuentre razonable	**ARTÍCULO 32. MEDIDAS CAUTELARES**. A petición de cualquiera de las partes, el tribunal podrá ordenar las medidas cautelares que serían procedentes de tramitarse el proceso ante la justicia ordinaria o la contencioso administrativa, cuyos decreto, práctica y levantamiento se someterán a las normas del **Código General del Proceso**, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y a las disposiciones especiales pertinentes. El tribunal podrá comisionar al juez civil municipal o del circuito del lugar en donde deba practicarse la medida cautelar. Cuando se trate de procesos arbitrales en que sea parte una entidad pública o quien desempeñe funciones administrativas, además de la posibilidad de comisionar a los referidos jueces civiles, el tribunal de arbitraje podrá comisionar al juez administrativo, si lo considera conveniente. Adicionalmente, el tribunal podrá decretar cualquier otra medida cautelar que encuentre razonable para la protección del derecho objeto del litigio, impedir su infracción o evitar las consecuencias derivadas de la misma, prevenir daños, hacer cesar los que se hubieren causado o asegurar la efectividad de la pretensión. Para decretar la medida cautelar, el tribunal apreciará la legitimación o interés para actuar de las partes y la existencia de la amenaza o la vulneración del derecho. Asimismo, el tribunal tendrá en cuenta la apariencia de buen derecho, como también la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida y, si lo estimare procedente, podrá decretar una menos gravosa o diferente de la solicitada. El tribunal establecerá su alcance, determinará su duración y podrá disponer, de oficio o a petición de parte, la modificación, sustitución o cese de la medida cautelar adoptada.

para la protección del derecho objeto del litigio, impedir su infracción o evitar las consecuencias derivadas de la misma, prevenir daños, hacer cesar los que se hubieren causado o asegurar la efectividad de la pretensión. Para decretar la medida cautelar, el tribunal apreciará la legitimación o interés para actuar de las partes y la existencia de la amenaza o la vulneración del derecho. Asimismo, el tribunal tendrá en cuenta la apariencia de buen derecho, como también la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida y, si lo estimare procedente, podrá decretar una menos gravosa o diferente de la solicitada. El tribunal establecerá su alcance, determinará su duración y podrá disponer, de oficio o a petición de parte, la modificación, sustitución o cese de la medida cautelar adoptada. Cuando se trate de medidas cautelares relacionadas con pretensiones pecuniarias, el demandado podrá impedir su práctica o solicitar su levantamiento o modificación mediante la prestación de una caución para garantizar el cumplimiento de la eventual sentencia favorable al demandante o la indemnización de los perjuicios por la imposibilidad de cumplirla. No podrá prestarse caución cuando las medidas cautelares no estén relacionadas con pretensiones económicas o procuren anticipar materialmente el fallo. Para que sea decretada cualquiera de las anteriores medidas cautelares innominadas, el demandante deberá prestar caución equivalente al veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones estimadas en la demanda, para responder por las costas y perjuicios derivados de su práctica. Sin embargo, el tribunal, de oficio o a petición de parte, podrá aumentar o disminuir el monto de la caución cuando lo considere razonable, o fijar uno superior al momento de decretar la medida. Si el tribunal omitiere el levantamiento de las medidas cautelares, la medida caducará automáticamente transcurridos tres (3) meses desde la ejecutoria del laudo o de la providencia que decida definitivamente el recurso de anulación. El registrador o a quien le corresponda, a solicitud de parte, procederá a cancelarla. **PARÁGRAFO.** Las medidas cautelares también podrán tener	Cuando se trate de medidas cautelares relacionadas con pretensiones pecuniarias, el demandado podrá impedir su práctica o solicitar su levantamiento o modificación mediante la prestación de una caución para garantizar el cumplimiento de la eventual sentencia favorable al demandante o la indemnización de los perjuicios por la imposibilidad de cumplirla. No podrá prestarse caución cuando las medidas cautelares no estén relacionadas con pretensiones económicas o procuren anticipar materialmente el fallo. Para que sea decretada cualquiera de las anteriores medidas cautelares innominadas, el demandante deberá prestar caución equivalente al veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones estimadas en la demanda, para responder por las costas y perjuicios derivados de su práctica. Sin embargo, el tribunal, de oficio o a petición de parte, podrá aumentar o disminuir el monto de la caución cuando lo considere razonable, o fijar uno superior al momento de decretar la medida. Si el tribunal omitiere el levantamiento de las medidas cautelares, la medida caducará automáticamente transcurridos tres (3) meses desde la ejecutoria del laudo, de la providencia que decida definitivamente el recurso de anulación **o de la que ponga fin al proceso arbitral sin que se haya dictado laudo**. El registrador o a quien le corresponda, a solicitud de parte, procederá a cancelarla. **La solicitud de una medida cautelar con la demanda deberá presentarse en escrito separado. Este documento será confidencial para la parte demandada hasta que el tribunal arbitral decida lo correspondiente de acuerdo con las normas del Código General del Proceso o del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo según el caso. No obstante, si las medidas cautelares se solicitan en el mismo escrito de la demanda, dicha solicitud no tendrá reserva.** PARÁGRAFO 1o. Las medidas cautelares también podrán tener como objeto recaudar elementos de prueba que pudiesen ser relevantes y pertinentes para la controversia. Quien ejerza funciones jurisdiccionales, podrá decretar medidas cautelares para este propósito en los procesos sometidos a su conocimiento, sean o no procesos arbitrales. **PARÁGRAFO 2o. Los reglamentos de los centros de arbitraje podrán prever la figura del árbitro de emergencia con la función de decidir en forma expedita las solicitudes de medidas cautelares presentadas hasta tanto se instale el tribunal arbitral. El árbitro de emergencia cesará en sus funciones cuando se instale el tribunal arbitral y las medidas que haya decretado podrán ser revocadas o modificadas por dicho tribunal. Este parágrafo no aplicará en los procesos en los que sea parte una entidad pública.** **PARÁGRAFO 3o. Desde la presentación de la demanda arbitral y hasta antes de la instalación del tribunal arbitral, la autoridad judicial que sería competente podrá decretar las medidas cautelares que procederían si conociera del proceso la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa. Cuando la autoridad a la que corresponda conocer sea el juez administrativo, al admitir la solicitud ordenará correr traslado de la misma a la contraparte para que se pronuncie dentro del término de cinco (5) días. Una vez instalado el tribunal arbitral, este podrá modificar o revocar las medidas decretadas por la autoridad judicial.**

como objeto recaudar elementos de prueba que pudiesen ser relevantes y pertinentes para la controversia. Quien ejerza funciones jurisdiccionales, podrá decretar medidas cautelares para este propósito en los procesos sometidos a su conocimiento, sean o no procesos arbitrales.	
ARTÍCULO 33. AUDIENCIAS DE ALEGATOS Y DE LAUDO. Concluida la instrucción del proceso, el tribunal oirá en audiencia las alegaciones de las partes por un espacio máximo de una hora cada cual, sin que interese el número de sus integrantes. En el curso de la audiencia, las partes podrán entregar sus alegaciones por escrito. A continuación el tribunal señalará día y hora para audiencia de laudo, en la que se dará lectura a la parte resolutiva de este.	ARTÍCULO 33. AUDIENCIA DE ALEGATOS Y NOTIFICACIÓN DEL LAUDO. Concluida la instrucción del proceso, el tribunal oirá en audiencia las alegaciones de las partes por un espacio máximo de una hora para cada una, sin que interese el número de sus integrantes. En el curso de la audiencia, las partes podrán entregar sus alegaciones por escrito. A continuación, el tribunal señalará **la fecha en la cual se notificará el laudo a las partes por mensaje de datos, oportunidad en la que además quedará a disposición de cada una de ellas una copia ~~auténtica~~ del laudo arbitral en la secretaría del tribunal.** **A partir de la ejecutoria del auto por el cual se asuma competencia y hasta antes de que se surta la audiencia de alegatos, el tribunal podrá dictar laudo anticipado, final o parcial, en los eventos previstos en el artículo 278 del Código General del Proceso.** **Contra el laudo anticipado procederán los mismos recursos que se autorizan contra el laudo final que se profiera en el proceso en caso de que el laudo anticipado sea parcial.** **En todo proceso en el que sea parte el Estado, el secretario del tribunal Arbitral remitirá a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de notificación del laudo, una copia de este en medio electrónico o magnético. En caso de que cualquiera de las partes presente solicitud de aclaración, corrección, complementación o adición del laudo, el secretario del tribunal remitirá electrónicamente, dentro de los cinco (5) días siguientes, copia de la providencia que la resuelva.** **El laudo arbitral quedará ejecutoriado cuando queden en firme las providencias que decidan las solicitudes de aclaración, corrección o complementación del mismo, o si no se presenta ninguna de estas solicitudes, cuando venza el término previsto para formularlas.** **Comentario:** Se sugiere eliminar la expresión "auténtica", pues desconoce los avances normativos y jurisprudenciales frente a la presunción de autenticidad que se predica respecto de los documentos. Frente a la figura del laudo anticipado, descrita en el segundo inciso, se sugiere agregar como eventos en los que se habilita esta posibilidad, cualquier otro evento previsto en la ley que dé lugar a emitir sentencia inmediata, como ocurre en el evento en que el Convocado se allane a las pretensiones de la demanda o en aquellas controversias en que la falta de oposición del demandado habilita al juez para resolver de fondo si necesidad de convocar a audiencia (ej. procesos de restitución de inmueble arrendado, tenencia de la cosa por el tradente al adquirente, entre otros.).
ARTÍCULO 35. CESACIÓN DE FUNCIONES DEL TRIBUNAL. El tribunal cesará en sus funciones: **1. Cuando no se haga oportunamente la consignación de gastos y honorarios prevista en la presente ley.** **2. Por voluntad de las partes.** **3. Cuando el litisconsorte necesario que no suscribió el**	**ARTÍCULO 35. CESACIÓN DE FUNCIONES DEL TRIBUNAL**. El tribunal cesará en sus funciones: Cuando no se haga oportunamente la consignación de gastos y honorarios prevista en la presente ley. Por voluntad de las partes. Cuando el litisconsorte necesario que no suscribió el pacto arbitral no sea notificado o no adhiera oportunamente al pacto arbitral. Por la expiración del término fijado para el proceso o el de su prórroga.

pacto arbitral no sea notificado o no adhiera oportunamente al pacto arbitral. **4. Por la expiración del término fijado para el proceso o el de su prórroga.** **5. Por la ejecutoria del laudo o, en su caso, de la providencia que resuelva sobre la aclaración, corrección o adición.** **6. Por la interposición del recurso de anulación, sin menoscabo de la competencia del tribunal arbitral para la sustentación del recurso**	Por la ejecutoria del laudo ~~**final**~~ o, en su caso, de la providencia que resuelva sobre la aclaración, corrección o adición **del mismo**. Por la interposición del recurso de anulación, sin menoscabo de la competencia del tribunal arbitral para la sustentación del recurso. **Comentario**: En el artículo precedente se regula la figura del laudo anticipado, el cual puede ser total o parcial. Se sugiere quitar la expresión "final" contenida en el numeral 5° porque puede dejar de lado el laudo anticipado total.
ARTÍCULO 37. INTERVENCIÓN DE OTRAS PARTES Y TERCEROS. La intervención en el proceso arbitral del llamado en garantía, del denunciado en el pleito, del interviniente excluyente y demás partes, se someterá a lo previsto en las normas que regulan la materia en el Código de Procedimiento Civil. Los árbitros fijarán la cantidad adicional a su cargo por concepto de honorarios y gastos del tribunal, mediante providencia susceptible de recurso de reposición. La suma correspondiente deberá ser consignada dentro de los diez (10) días siguientes. Tratándose de interviniente excluyente que no haya suscrito el pacto arbitral, su demanda implica la adhesión al pacto suscrito entre las partes iniciales. En caso de que el interviniente excluyente que haya suscrito pacto arbitral o que haya adherido a él, no consigne oportunamente, el proceso continuará y se decidirá sin su intervención, salvo que la consignación la efectúe alguna otra parte interesada, aplicando en lo pertinente el artículo 27. Cuando el llamado en garantía o denunciado en el pleito, que ha suscrito el pacto arbitral o ha adherido a él, no consigna oportunamente, el proceso continuará y se decidirá sin su intervención, salvo que la consignación la efectúe alguna otra parte interesada, aplicando en lo pertinente el artículo 27. En los casos de llamamiento en garantía y de denuncia del pleito, la existencia del pacto arbitral también podrá probarse conforme a lo previsto en el parágrafo del artículo 3o. Si se trata de coadyuvante o llamado de oficio, su intervención se someterá a lo previsto en las normas que regulan la materia en el Código de Procedimiento Civil para esta clase de terceros. En este caso, el tribunal le dará aplicación al inciso primero de	ARTÍCULO 37. INTERVENCIÓN DE OTRAS PARTES Y TERCEROS. La intervención en el proceso arbitral del llamado en garantía, del interviniente excluyente y demás partes, se someterá a lo previsto en las normas que regulan la materia en el **Código General del Proceso**. Los árbitros fijarán la cantidad adicional a su cargo por concepto de honorarios y gastos del tribunal, mediante providencia susceptible de recurso de reposición. La suma correspondiente deberá ser consignada dentro de los diez (10) días siguientes. Tratándose de interviniente excluyente que no haya suscrito el pacto arbitral, su demanda implica la adhesión al pacto suscrito entre las partes iniciales. En caso de que el interviniente excluyente, que haya suscrito pacto arbitral o que haya adherido a él, no consigne oportunamente, el proceso continuará y se decidirá sin su intervención, salvo que la consignación la efectúe alguna otra parte interesada, aplicando en lo pertinente el artículo 27. Cuando el llamado en garantía, que ha suscrito el pacto arbitral o ha adherido a él, no consigna oportunamente, el proceso continuará y se decidirá sin su intervención, salvo que la consignación la efectúe alguna otra parte interesada, aplicando en lo pertinente el artículo 27. En los casos de llamamiento en garantía, la existencia del pacto arbitral también podrá surgir conforme a lo previsto en el parágrafo del artículo 3o. Si se trata de coadyuvante o llamado de oficio, su intervención se someterá a lo previsto en las normas que regulan la materia en el **Código General del Proceso** para esta clase de terceros. En este caso, el tribunal le dará aplicación al inciso primero de esta norma y el no pago hará improcedente su intervención. **PARÁGRAFO 1o. Cuando una persona haya garantizado el cumplimiento de las obligaciones derivadas de un contrato que contiene un pacto arbitral quedará vinculada a los efectos del mismo.** PARÁGRAFO 2o. En ningún caso las partes o los reglamentos de los centros de arbitraje podrán prohibir la intervención de otras partes o de terceros.

esta norma y el no pago hará improcedente su intervención. PARÁGRAFO 1o. Cuando se llame en garantía a una persona que ha garantizado el cumplimiento de las obligaciones derivadas de un contrato que contiene pacto arbitral, aquella quedará vinculada a los efectos del mismo.	
ARTÍCULO 38. ADOPCIÓN DEL LAUDO ARBITRAL. El laudo se acordará por mayoría de votos y será firmado por todos los árbitros, incluso por quien hubiere salvado el voto. La falta de firma de alguno de los árbitros no afecta la validez del laudo. El árbitro disidente expresará por escrito los motivos de su discrepancia, el mismo día en que se profiera el laudo. Lo anterior también se aplica a quien pretenda aclarar el voto.	**ARTÍCULO 38. ADOPCIÓN DEL LAUDO ARBITRAL**. El laudo se acordará por mayoría de votos y será firmado en **forma física o electrónica** por todos los árbitros, incluso por quien hubiere salvado el voto. La falta de firma de alguno de los árbitros no afecta la validez del laudo. El árbitro disidente expresará por escrito los motivos de su discrepancia, el mismo día en que se profiera el laudo. Lo anterior también se aplica a quien pretenda aclarar el voto.
ARTÍCULO 40. RECURSO EXTRAORDINARIO DE ANULACIÓN. Contra el laudo arbitral procede el recurso extraordinario de anulación, que deberá interponerse debidamente sustentado, ante el tribunal arbitral, con indicación de las causales invocadas, dentro de los treinta (30) días siguientes a su notificación o la de la providencia que resuelva sobre su aclaración, corrección o adición. Por secretaría del tribunal se correrá traslado a la otra parte por quince (15) días sin necesidad de auto que lo ordene. Vencido aquel, dentro de los cinco (5) días siguientes, el secretario del tribunal enviará los escritos presentados junto con el expediente a la autoridad judicial competente para conocer del recurso.	ARTÍCULO 40. RECURSO EXTRAORDINARIO DE ANULACIÓN. Contra el laudo arbitral procede el recurso extraordinario de anulación, que deberá interponerse debidamente sustentado, ante el tribunal arbitral, con indicación de las causales invocadas, dentro de los treinta (30) días siguientes a su notificación o la de la providencia que resuelva sobre su aclaración, corrección o adición. Por secretaría del tribunal se correrá traslado a la otra parte y si es del caso al Ministerio Público, por quince (15) días sin necesidad de auto que lo ordene. Vencido aquel, dentro de los cinco (5) días siguientes, el secretario del tribunal enviará los escritos presentados junto con el expediente a la autoridad judicial competente para conocer del recurso. **Cuando en un proceso arbitral se profieran laudos parciales, el recurso de anulación contra los mismos se interpondrá dentro del plazo establecido para formular el recurso contra el laudo que ponga fin al proceso, y se tramitarán de manera conjunta.**
ARTÍCULO 41. CAUSALES DEL RECURSO DE ANULACIÓN. Son causales del recurso de anulación: 1. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> La inexistencia, invalidez absoluta o inoponibilidad del pacto arbitral. 2. La caducidad de la acción, la falta de jurisdicción o de competencia. 3. No haberse constituido el tribunal en forma legal. 4. Estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación, o falta de notificación o emplazamiento, siempre que no se hubiere saneado la nulidad. 5. Haberse negado el decreto de una prueba pedida oportunamente o haberse dejado de practicar una prueba decretada, sin fundamento legal, siempre y cuando se hubiere alegado la omisión oportunamente	**ARTÍCULO 41. CAUSALES DEL RECURSO DE ANULACIÓN.** Son causales del recurso de anulación: 1. La inexistencia, invalidez o inoponibilidad del pacto arbitral. 2. La caducidad de la acción, la falta de jurisdicción o de competencia. 3. No haberse constituido el tribunal en forma legal **o no estar debidamente integrado al momento del laudo**. 4. Estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación, o falta de notificación o emplazamiento, siempre que no se hubiere saneado la nulidad. 5. Haberse negado el decreto de una prueba pedida oportunamente o haberse dejado de practicar una prueba decretada, sin fundamento legal, siempre y cuando se hubiere alegado la omisión oportunamente mediante el recurso de reposición y aquella pudiera tener incidencia en la decisión. 6. Haberse proferido el laudo o la decisión sobre su aclaración, adición o corrección después del vencimiento del término fijado para el proceso arbitral. 7. Haberse fallado en conciencia o equidad, debiendo ser en derecho, siempre que esta circunstancia aparezca manifiesta en el laudo. 8. Contener el laudo disposiciones contradictorias, errores aritméticos o errores por omisión o cambio de palabras o alteración

mediante el recurso de reposición y aquella pudiera tener incidencia en la decisión. 6. Haberse proferido el laudo o la decisión sobre su aclaración, adición o corrección después del vencimiento del término fijado para el proceso arbitral. 7. Haberse fallado en conciencia o equidad, debiendo ser en derecho, siempre que esta circunstancia aparezca manifiesta en el laudo. 8. Contener el laudo disposiciones contradictorias, errores aritméticos o errores por omisión o cambio de palabras o alteración de estas, siempre que estén comprendidas en la parte resolutiva o influyan en ella y hubieran sido alegados oportunamente ante el tribunal arbitral. 9. Haber recaído el laudo sobre aspectos no sujetos a la decisión de los árbitros, haber concedido más de lo pedido o no haber decidido sobre cuestiones sujetas al arbitramento. Las causales 1, 2 y 3 sólo podrán invocarse si el recurrente hizo valer los motivos constitutivos de ellas mediante recurso de reposición contra el auto de asunción de competencia. La causal 6 no podrá ser alegada en anulación por la parte que no la hizo valer oportunamente ante el tribunal de arbitramento, una vez expirado el término.	de estas, siempre que estén comprendidas en la parte resolutiva o influyan en ella y hubieran sido alegados oportunamente ante el tribunal arbitral. 9. Haber recaído el laudo sobre aspectos no sujetos a la decisión de los árbitros, haber concedido más de lo pedido o no haber decidido sobre cuestiones sujetas al arbitramento. Las causales 1 y 2 solo podrán invocarse si el recurrente hizo valer los motivos constitutivos de ellas mediante recurso de reposición contra el auto de asunción de competencia, **la causal 3 podrá invocarse si el recurrente lo manifiesta en la misma forma y oportunidad enunciadas o si es originada por un hecho posterior, tan pronto haya tenido o debido tener conocimiento del mismo.** La causal 6 no podrá ser alegada en anulación por la parte que no la hizo valer oportunamente ante el tribunal de arbitramento, una vez expirado el término.
ARTÍCULO 46. COMPETENCIA. Para conocer del recurso extraordinario de anulación de laudos arbitrales, será competente la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial del lugar en donde hubiese funcionado el tribunal de arbitraje. Será competente para conocer del recurso extraordinario de revisión de laudos arbitrales la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia. Cuando se trate de recurso de anulación y revisión de laudo <sic> arbitrales en los que intervenga una entidad pública o quien desempeñe funciones administrativas, será competente la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.	**ARTÍCULO 46. COMPETENCIA.** Para conocer del recurso extraordinario de anulación y de revisión de laudos arbitrales**, será competente la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.** Cuando se trate de recurso de anulación y revisión de laudos arbitrales en los que intervenga una entidad pública o quien desempeñe funciones administrativas, será competente la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. **Comentario**: Se comparte la propuesta, que tiene como propósito lograr unificación jurisprudencial en materia de anulación de laudos arbitrales entre particulares, como ocurre con la competencia asignada a la Sección Tercera del Consejo de Estado en arbitrajes en los que interviene una entidad pública o particular con funciones públicas.
ARTÍCULO 47. REGISTRO Y ARCHIVO. El laudo ordenará su inscripción en el correspondiente registro, cuando a ello hubiere lugar, y el archivo del expediente en el centro en el que se hubiese adelantado el proceso, respecto del cual este podrá expedir copias y autorizar desgloses. Transcurridos	**ARTÍCULO 47. REGISTRO Y ARCHIVO**. El laudo ordenará su inscripción en el correspondiente registro, cuando a ello hubiere lugar, y el archivo del expediente en el centro **de arbitraje** en el que se hubiese adelantado el proceso. **En el expediente deberá incluirse una constancia expedida por el secretario del tribunal sobre la ejecutoria del laudo arbitral.** **Los documentos originales aportados al expediente, si los hubiere, serán entregados por el centro, previo desglose de**

tres (3) años, el centro podrá disponer que el expediente se conserve por cualquier medio técnico que garantice su reproducción. Del mismo modo se procederá cuando el proceso termine por cualquiera otra causa. Cuando el expediente sea digital, se procederá a su registro y conservación en este mismo formato.	**estos, a costa de la parte solicitante conforme con las reglas del Código General del Proceso.** **El centro, a petición de parte, podrá expedirlas copias de documentos que obren en el expediente ya sea simples o auténticas, así como certificaciones sobre el estado del trámite y la ejecutoria de las providencias.** Transcurridos tres (3) años, el centro podrá disponer que el expediente se conserve por cualquier medio técnico que garantice su reproducción. Del mismo modo se procederá cuando el proceso termine por cualquiera otra causa. Cuando el expediente sea digital, se procederá a su conservación en este mismo formato. **Este artículo se aplicará también a los arbitrajes ad hoc, para lo cual deberá pagarse el monto que corresponda de acuerdo con la tarifa que fije el centro al que se solicite la prestación del servicio, de conformidad con lo reglamentado por el Gobierno Nacional**.
ARTÍCULO 51. REGLAMENTOS DE LOS CENTROS DE ARBITRAJE. Cada centro de arbitraje expedirá su reglamento, sujeto a la aprobación del Ministerio de Justicia y del Derecho, que deberá contener: 1. El procedimiento para la conformación de las listas de árbitros, amigables componedores y secretarios, los requisitos que ellos deben reunir, las causas de su exclusión, los trámites de inscripción, y la forma de hacer su designación. 2. Las tarifas de honorarios de árbitros y secretarios. 3. Las tarifas de gastos administrativos. 4. Los mecanismos de información al público en general relativa a los procesos arbitrales y las amigables composiciones. 5. Las funciones del director. 6. La estructura administrativa. 7. Las reglas de los procedimientos arbitrales y de amigable composición, con el fin de que estos garanticen el debido proceso.	**ARTÍCULO 51. REGLAMENTOS DE LOS CENTROS DE ARBITRAJE.** Cada centro de arbitraje expedirá su reglamento, sujeto a la aprobación del Ministerio de Justicia y del Derecho, que deberá contener: 1. El procedimiento para la conformación de las listas de árbitros, amigables componedores y secretarios, los requisitos que ellos deben reunir, las causas de su exclusión, los trámites de inscripción, y la forma de hacer su designación. 2. Las tarifas de honorarios de árbitros y secretarios. 3. Las tarifas de gastos administrativos. 4. Los mecanismos de información al público en general relativa a los procesos arbitrales y las amigables composiciones. 5. Las funciones del director. 6. La estructura administrativa. 7. Las reglas de los procedimientos arbitrales y de amigable composición, con el fin de que estos garanticen el debido proceso. **Tales procedimientos podrán ser distintos a los establecidos en la ley, respetando, en todo caso los principios constitucionales que integran el debido proceso, el derecho de defensa y la igualdad de las partes.**
	ARTÍCULO 57 A. REGLAS ESPECIALES. En los procesos arbitrales que tengan por objeto una de las controversias que se regulan en los artículos 374, 378, 379, 380, 381, 384 y 385 del Código General del Proceso, se aplicarán, en lo pertinente, las disposiciones establecidas en dichos artículos teniendo en cuenta el régimen del proceso arbitral. **Cuando como consecuencia de la aplicación de dichas reglas deba terminarse anticipadamente el proceso, el tribunal, antes de dictar la providencia correspondiente, resolverá sobre su competencia y, si es del caso, dictará la providencia que ponga fin al proceso. En tal caso se causará a favor de los árbitros y el centro el 10% de los honorarios y gastos fijados. El saldo se devolverá a las partes.** **En el proceso de rendición de cuentas cuando se dicte laudo en el que se ordene rendir o recibir las cuentas, el mismo tendrá carácter de laudo parcial y no pondrá fin al proceso. En este caso el término del tribunal se extenderá por tres meses, contados a partir de la fecha en que se decidan las solicitudes de aclaraciones, correcciones o complementaciones del**

	primer laudo parcial, o se venza el término para solicitarlas cuando no se formulen peticiones en tal sentido. Dentro de dicho término deberá adelantarse las actuaciones que correspondan y dictarse el laudo final. **Comentario**: se sugiere ubicarlo después del artículo 58, como artículo 58A. De igual manera, al hacer remisión a disposiciones del CGP que regulan ciertos procesos, debe precisarse que en ningún caso se podrá restringir el ejercicio del derecho de defensa, ni la intervención de otras partes o de terceros, esto último, en consonancia con lo previsto en el artículo 37 de esta ley. Lo anterior con el ánimo de evitar interpretaciones restrictivas respecto del derecho de defensa, como lo prevé el numeral 4° del artículo 384 del CGP; de igual manera, las conductas inadmisibles en el proceso de restitución de inmueble arrendado descritas en el numeral 6° de la citada disposición, tampoco resultarían extensivas al proceso arbitral.
	ARTÍCULO 57 B. NULIDAD DEL CONTRATO SOCIAL O DISOLUCIÓN DE **LA SOCIEDAD. Cuando en un laudo arbitral se decrete la nulidad total del contrato social o la disolución de la sociedad, en el mismo se dispondrá que los administradores deberán convocar a la asamblea o junta de socios para que nombre el liquidador.** **La liquidación de la sociedad se realizará de conformidad con lo dispuesto en el Código de Comercio y el acta final de liquidación se someterá a la aprobación de la asamblea o junta de socios de conformidad con el artículo 248 del Código de Comercio o la norma que lo sustituya o remplace.** **Comentario**: se sugiere ubicarlo después del artículo 58, como artículo 58B
ARTÍCULO 58. REGLAS DE PROCEDIMIENTO. En los arbitrajes en que no sea parte el Estado o alguna de sus entidades, los particulares podrán acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a las de un centro de arbitraje, respetando, en todo caso los principios constitucionales que integran el debido proceso, el derecho de defensa y la igualdad de las partes. En el evento en que las partes no establecieren reglas o el centro seleccionado para adelantar el trámite no tuviere reglamento de procedimientos debidamente aprobado, se aplicarán las reglas establecidas para cada caso en la presente ley.	**ARTÍCULO 58. REGLAS DE PROCEDIMIENTO.** En los arbitrajes en que no sea parte el Estado o alguna de sus entidades, los particulares podrán acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a las de un centro de arbitraje, respetando, en todo caso los principios constitucionales que integran el debido proceso, el derecho de defensa y la igualdad de las partes. En el evento en que las partes no establecieren reglas o el centro seleccionado para adelantar el trámite no tuviere reglamento de procedimientos debidamente aprobado, se aplicarán las reglas establecidas para cada caso en la presente ley. **En cualquier proceso incluyendo los procesos en los que sea parte el Estado o alguna de sus entidades, será aplicable a la integración del tribunal, en lo no acordado por las partes, el reglamento del centro de arbitraje que sea sede del tribunal o el que las partes hayan previsto.**
	ARTÍCULO 58 A. REGLAS ABREVIADAS. Salvo acuerdo en contrario de las partes, cuando el proceso sea de cuantía inferior a doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (200 SMLMV) o a la que fije el reglamento del respectivo centro de arbitraje, el arbitraje se sujetará a las siguientes reglas: **Se adelantará por medios electrónicos de conformidad con las reglas del centro de arbitraje donde se presente la solicitud, o** **Se adelantará conforme a las reglas abreviadas que disponga el reglamento del mismo centro.**
ARTÍCULO 117. ARBITRAJE SOCIAL. Los centros de arbitraje	**ARTÍCULO 117. ARBITRAJE SOCIAL**. Los centros de arbitraje **deberán promover el acceso a la prestación gratuita del**

deberán promover jornadas de arbitraje social para la prestación gratuita de servicios en resolución de controversias de hasta cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv), sin perjuicio de que cada centro pueda prestar el servicio por cuantías superiores. Este arbitraje podrá prestarse a través de procedimientos especiales, autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, breves y sumarios. En estos procesos las partes no requieren de apoderado, se llevarán por un solo árbitro y el centro de arbitraje cumplirá las funciones secretariales. Los centros tendrán lista de árbitros voluntarios y será escogido por las partes de dicha lista. Cuando el arbitraje no pueda adelantarse por los árbitros de la referida lista, el centro sorteará de la lista general de árbitros del centro. El árbitro sorteado que se abstenga de aceptar el nombramiento, sin justa causa, será excluido de la lista de árbitros del respectivo centro. PARÁGRAFO. El Ministerio de Justicia y del Derecho expedirá la reglamentación a que haya lugar, en donde establezca el número mínimo de arbitrajes sociales gratuitos que cada centro debe adelantar en cada anualidad. Los árbitros serán aceptados expresamente por las partes, y en ningún caso recibirán honorarios profesionales en los asuntos de arbitraje social.	**servicio de arbitraje** para la resolución de controversias de hasta cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv) sin perjuicio de que cada centro pueda prestar el servicio por cuantías superiores. Este arbitraje podrá prestarse a través de procedimientos especiales, autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, breves y sumarios. En estos procesos las partes no requieren de apoderado, se llevarán por un solo árbitro y el centro de arbitraje cumplirá las funciones secretariales. **El árbitro será designado por el Centro mediante sorteo realizado entre sus listas.** El árbitro sorteado que se abstenga de aceptar el nombramiento, sin justa causa, será excluido de la lista de árbitros del respectivo centro. **Al servicio de arbitraje social podrán acceder personas naturales de estratos 1 y 2, o personas jurídicas cuyos activos totales no superen los quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (500 smlmv), siempre y cuando cumplan con los criterios de vulnerabilidad que establezca el Gobierno Nacional.** **Los árbitros y el secretario, en ningún caso recibirán honorarios cuando adelanten un arbitraje de esta naturaleza.** **Los árbitros y secretarios inscritos en el centro, podrán servir como apoderados de las partes.** **Los centros de arbitraje podrán celebrar convenios con universidades acreditadas con alta calidad, para que los estudiantes de los consultorios jurídicos representen a las partes en los procesos de arbitraje social.** **Cuando una conciliación fracase y una de las partes corresponde a una de las categorías a las que se aplica el arbitraje social, el conciliador deberá informar a las partes la posibilidad de acudir a dicho mecanismo, explicar en qué consiste y la forma de ponerlo en marcha.** **Si en el arbitraje convocado en virtud de este artículo, es parte el Estado o una de sus entidades, no se aplicarán los límites previstos por la ley respecto al número de arbitrajes que tenga a cargo un árbitro o un secretario.** **Comentario**: Se sugiere cambiar el inciso resaltado en rojo y remitirse a las disposiciones del Código General del Proceso que regulan la institución del amparo de pobreza, particularmente el artículo 151.

6.3.5. Quinto proyecto: Reforma al decreto 1083 de 2015

DECRETO_____ DE 2026

(Fecha)

Por el cual se modifica el artículo 2.2.11.1.2 del Capítulo 1 del Título 11 del Decreto 1083 de 2015 - único reglamentario del sector función pública

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política

CONSIDERANDO

Que el Estado colombiano se define como un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, lo que constituye uno de los núcleos axiológicos de la Constitución Política colombiana y por tanto el marco general de acción de las ramas y órganos de poder en Colombia. En este contexto, la rama judicial adquiere especial relevancia, pues recae en la figura del juez la garantía y eficacia de los derechos reconocidos constitucionalmente. En este modelo de Estado, la democracia sustancial y la legitimidad del poder dependen del nivel de eficacia y respeto por los derechos, de las decisiones judiciales que satisfagan los anhelos de justicia de los ciudadanos depende entonces la eficacia material de la esencia del Estado colombiano

Que el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia se consagra en el artículo 229 de la Constitución Política, donde se define como el derecho que tienen todas las personas de acudir ante los tribunales en condiciones de igualdad para ejercer la defensa jurídica de nuestros derechos.

Que un adecuado funcionamiento de la administración de justicia implica desde una dimensión objetiva consolidar la democracia y la dignidad humana como principios fundantes, y desde una dimensión subjetiva implica garantizar el acceso a la administración de justicia como derecho fundamental. Este derecho constituye la garantía para la eficacia de los demás derechos, sin defensa jurídica de nuestros derechos, estos se quedan en el papel. Sin posibilidad de acceder a la administración de justicia, nuestros derechos quedan sólo en meras expectativas, de ahí la relevancia de la figura del juez en nuestro modelo de Estado

Que el Estado colombiano ha adquirido obligaciones internacionales sobre las garantías al derecho al acceso a la administración de justicia, en especial las consagradas en los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad de 2005. Teniendo en cuenta lo anterior, Una adecuada administración de justicia exige acatar de buena fe los deberes internacionales que ha adquirido el Estado colombiano.

Que la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha definido los elementos del núcleo esencial del derecho a la administración de justicia, entre los cuales se encuentran la posibilidad real de acceder ante los jueces en condiciones de igualdad, el acceso ante funcionarios que tengan funciones de naturaleza

jurisdiccional, la capacidad del juez de incidir y decidir de fondo sobre los derechos que reconoce el ordenamiento jurídico, el objeto de proteger o restablecer los derechos o los intereses legítimos consagrados en el ordenamiento jurídico, existencia de mecanismos de defensa jurídica en el ordenamiento jurídico, respeto de las reglas del debido proceso y las garantías procesales, pronunciamiento de fondo sobre el asunto que se debate y eficacia de los recursos.

Que la Corte Interamericana de DDHH en su jurisprudencia ha establecido unos estándares básicos que se deben tener en cuenta para una adecuada administración de justicia, en especial en los diferentes casos colombianos sobre los que se ha pronunciado la Corte declarando la responsabilidad internacional del Estado por violaciones al derecho al acceso a la administración de justicia.

Que aspectos como el plazo razonable, los deberes de debida diligencia, eficacia de los recursos judiciales, las garantías para los funcionarios judiciales, un reparación integral a víctimas de violaciones a DDHH a través de un recurso sencillo y celero, la independencia de la justicia, el derecho a la verdad de las víctimas de violaciones de DDHH como derecho emergente, constituyen entre otros, los elementos que deben orientar una adecuada administración de justicia y que el Estado colombiano no ha garantizado.

Que especialmente en la sentencia del caso Martínez Esquivia Vrs. Colombia. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia del 6 de octubre de 2020, la Corte argumenta que los fiscales y funcionarios judiciales que toman decisiones de fondo son objeto de todo tipo de coacciones, presiones, amenazas y en general conductas ilegítimas que pueden llegar a afectar su desempeño y una correcta administración de justicia. Así mismo, expresa que frente a estas situaciones es un derecho de los funcionarios judiciales contar con las debidas garantías entre las que están un adecuado proceso de nombramiento y la inamovilidad del cargo, así como las que se consideren necesarias para enfrentar presiones externas.

Que sin las anteriores garantías los funcionarios judiciales son especialmente vulnerables, lo que afecta de manera grave su independencia consagrada en el artículo 8 de la Convención Americana sobre DDHH y en esa medida la Corte recuerda la relevante diferencia entre la discrecionalidad y la arbitrariedad, señalando la regla que impone el deber de motivar las decisiones que impliquen la separación del cargo de estos funcionarios a través de la figura de la declaratoria de insubsistencia cuando son de libre nombramiento y remoción.

Que la Corte igualmente en esta sentencia hace especial énfasis en el derecho a ocupar cargos públicos como elemento de los derechos de participación política consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana sobre DDHH. La Corte expresa que una de las garantías de este derecho es la inamovilidad del cargo para garantizar el derecho a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad.

Que la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH en Colombia ha manifestado su preocupación por el alto porcentaje de funcionarios judiciales en provisionalidad o en cargos de libre nombramiento y remoción, lo que afecta la independencia de la justicia.

Que la Ley 909 DE 2004 – LEY DEL EMPELO PÚBLICO Y CARRERA ADMINISTRATIVA, en su artículo 5 define los empleos de libre nombramiento y remoción y el artículo 41 establece las causales de retiro del servicio y en el literal g señala la declaratoria de insubsistencia en los empleos de libre nombramiento y remoción.

Que los funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación de libre nombramiento y remoción, que toman decisiones de fondo, tienen derecho a la garantía de la inamovilidad del cargo frente a la declaratoria de insubsistencia para garantizar una adecuada administración de justicia y los derechos de naturaleza política debiendo la autoridad correspondiente motivar debidamente la declaratoria de insubsistencia de estos funcionarios.

DECRETA

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 2.2.11.1.2 del Capítulo 1 del Título 11 de la Parte 2 del libro 2 del Decreto 1083 de 2015 el cual quedará así:

TÍTULO 11

RETIRO DEL SERVICIO

CAPÍTULO 1

CAUSALES DE RETIRO

ARTÍCULO 2.2.11.1.2 ***De la declaratoria de insubsistencia*****.** En cualquier momento podrá declararse insubsistente un nombramiento ordinario, sin motivar la providencia, de acuerdo con la facultad discrecional que tiene el nominador de nombrar y remover libremente sus empleados.

En los empleos de libre nombramiento y remoción la designación de una nueva persona implica la insubsistencia del nombramiento de quien lo desempeña.

Cuando el empleado de libre nombramiento y remoción sea un funcionario judicial o de la Fiscalía General de la Nación que toma decisiones de fondo, el acto administrativo de declaratoria de insubsistencia deberá estar debidamente motivado.

El presente decreto rige a partir de su publicación en el Diario Oficial

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá a los_____ días del mes de julio de 2026

6.3.6. Sexto proyecto: Proyecto de Acto Legislativo para el establecimiento de un sistema de control jurisdiccional disciplinario

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

INTRODUCCIÓN.

La Procuraduría General de la Nación es una institución que ha acompañado a los colombianos casi desde la fundación del país como república independiente. Apareció por primera vez en la Constitución de 1830, en el título VIII, sección IV, bajo la figura del Ministerio Público, a cargo de un Procurador General de la República. Desde entonces, salvo durante el periodo comprendido entre 1832 y 1857, ha estado presente como un órgano definitorio del sistema político e institucional colombiano.

Sin embargo, en años recientes, una de sus funciones más destacadas y características, esto es, el ejercicio de la potestad disciplinaria frente a los servidores públicos, incluso aquellos elegidos por voto popular, ha sido objeto de importantes cuestionamientos. La naturaleza administrativa de la Procuraduría ha suscitado debates en torno a las garantías judiciales, la independencia jurisdiccional, el debido proceso y el principio democrático, especialmente cuando sus decisiones pueden traducirse en la destitución o inhabilidad de funcionarios que han accedido al cargo mediante elección popular.

Para hablar de la sentencia Petro Urrego vs Colombia, que es la que finalmente en el ojo público la discusión sobre el futuro de la Procuraduría, hay que hablar de la Convención Americana en el ordenamiento colombiano y de la postura histórica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos frente a la destitución de funcionarios elegidos democráticamente.

La Convención Americana de Derechos Humanos es un tratado multilateral de derechos firmado en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, bajo el cual se reconocen distintas clases de derechos a todos los ciudadanos del continente americano y se crea y reconoce competencia al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En Colombia, fue ratificado por la Ley 16 de 1972.

Dentro de la CADH encontramos una amplia gama de derechos civiles y políticos en su Parte I, Capítulo II de entre los que destacan para este estudio los siguientes:

"Artículo 8. Garantías Judiciales

1. *Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

2. *Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:*

    a. *derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;*
    b. *comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;*
    c. *concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*
    d. *derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;*
    e. *derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;*
    f. *derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;*
    g. *derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y*
    h. *derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.*

3. *La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.*
4. *El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.*
5. *El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia".*

"Artículo 23. Derechos Políticos

1. *Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*
    a. *de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

b. *de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*
c. *de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

2. *La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal* (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969)".

Ahora bien, la simple enunciación normativa de los derechos no resulta suficiente para comprender su verdadero alcance y contenido. Como lo ha reconocido la teoría jurídica contemporánea, las disposiciones jurídicas adquieren sentido pleno a través de la interpretación, labor que corresponde principalmente a los jueces mediante un ejercicio de hermenéutica jurídica sustentado, entre otros elementos, en el texto normativo, el precedente, la sistematicidad del ordenamiento y los principios generales del derecho.

POSICIÓN INTERAMERICANA RESPECTO DE LAS GARANTÍAS A LOS DERECHOS POLÍTICOS.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre derechos políticos ha evolucionado desde una comprensión amplia de la participación democrática hacia una doctrina estricta sobre los límites convencionales al poder sancionatorio y a las restricciones políticas. En esa construcción, la Corte ha sostenido que los derechos políticos no se agotan con su ejercicio, sino que exigen condiciones reales de ejercicio, garantías judiciales adecuadas y recursos efectivos ante decisiones injustas.

El primer punto de referencia importante en esta construcción es el caso Yatama vs Nicaragua de 2005. En esta sentencia, al analizar la convencionalidad de la exclusión de candidatos presentados por una organización indígena a las elecciones

municipales, la Corte sostuvo que las decisiones electorales, aunque deban ser céleres por su naturaleza, no están exentas de cumplir las garantías judiciales mínimas del artículo 8.1. Por ello, se exige una motivación, debido proceso y recursos efectivos a estos procesos.

La sentencia no resuelve el problema ni interpreta en su totalidad el artículo 23 de la convención, pero estructura que los derechos políticos requieren garantías reales para no quedar sometidos a decisiones arbitrarias de órganos estatales.

En el caso Castañeda Gutman vs México de 2008 la Corte continúa

desarrollando el contenido de los derechos políticos, estableciendo que no existe convencionalmente un modelo electoral único que obligue a los estados a implementar reglas concretas respecto al proceso democrático. La Corte matiza que los estados son libres de configurar su sistema electoral, siempre que haya restricciones legales, proporcionales, razonables y compatibles con el sistema democrático.

Este matiz es importante, porque define claramente que el artículo 23 no es una cláusula que elimine toda capacidad de regulación estatal, sino que admite un margen de configuración amplio cuando se refiere a las reglas en las que se mueve el proceso, más no se pronuncia en lo conveniente a las reglas en materia de exclusiones individualizadas.

Para 2011, en el caso Chocrón Chocrón vs Venezuela se evidencia, de nuevo, esa necesidad de que haya reglas claras a la hora de apartar a funcionarios públicos de su cargo. En este caso, si bien no se habla de un proceso democrático sino de una jueza destituida injustamente, la Corte amplía la comprensión del artículo 23.1.c entendiendo que el acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad no implica la garantía de permanencia en el cargo, sino que exige procedimientos claros para nombramientos, permanencia, suspensión y remoción, conjuntamente con hechos fundados en requisitos objetivos, razonables e imparciales.

Es en el caso López Mendoza vs Venezuela también de 2011, donde la Corte Interamericana finalmente aborda la inhabilitación política impuesta por autoridad administrativa, al estudiar el caso de Leopoldo López. En este caso la Corte establece la regla de oro de que la interpretación del artículo 23.2 de la Convención ha de entenderse de manera estricta: cuando la resolución de derechos políticos opera como sanción, ha de ser impuesta por una condena penal.

La sanción administrativa no solo no cumple con ser una condena penal, sino que el proceso al que se expone a las personas en esta clase de procesos no cumplen con las garantías reforzadas del artículo 8 de la CADH y, por lo tanto, genera una incompatibilidad convencional.

Si bien López Mendoza es el caso hito dentro de la Corte cuando se trata de abordar esta problemática, su adopción no fue unánime ni pacífica dentro del tribunal, tal y

cómo se puede extraer del voto concurrente del juez Diego García-Sayán. El magistrado, en su escrito, planteó una lectura más flexible del artículo 23.2, según la cual lo decisivo no sería necesariamente que la sanción proviniera de un juez penal en sentido estricto, sino que fuera adoptada por una autoridad de naturaleza judicial, con pleno respeto de garantías, proporcionalidad y previsibilidad. Esa postura buscaba armonizar la protección de los derechos políticos con la necesidad estatal de contar con

mecanismos eficaces de lucha contra la corrupción.

Esa evolución jurisprudencial continua en el caso Arguelles y otros vs Argentina de 2014. En este caso la Corte, al analizar la inhabilitación de oficiales argentinos condenados por defraudación, reafirma que los derechos políticos restringidos de manera individualizada por motivo de una condena penal son completamente válidos, incluso cuando opera como pena accesoria. En este caso la corte precisó que las causales del artículo 23.2 busca evitar restricciones discriminatorias y permiten establecer condiciones mínimas para gozar del derecho. Para la Corte, la pérdida de derechos políticos en una condena penal no necesariamente debe ser una pena principal, sino que debe guiarse por los principios de protección al estado.

En Petro Urrego vs Colombia, la Corte Interamericana consolida finalmente la regla que venía construyéndose desde López Mendoza, pero ahora frente a un modelo disciplinario particularmente relevante para Colombia, la potestad de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar funcionarios públicos de elección popular. La Corte entendió que la sanción impuesta a Gustavo Petro, consistente en su destitución como alcalde mayor de Bogotá y su inhabilidad por quince años, no podía analizarse únicamente como una manifestación del derecho disciplinario interno, sino como una restricción directa de sus derechos políticos y, además, de los derechos de los electores que lo habían elegido.

En ese sentido, la sentencia reafirma que, cuando la restricción de derechos políticos opera como sanción individualizada, el artículo 23.2 de la Convención exige que provenga de una condena impuesta por juez competente en proceso penal. Por ello, al haber sido ordenada por una autoridad administrativa disciplinaria, la sanción vulneró el principio de jurisdiccionalidad y resultó incompatible con la Convención.

La importancia de Petro Urrego está en que no solo reitera el precedente de López Mendoza, sino que lo convierte en una regla estructural frente a los órganos de control administrativo que puedan afectar el sufragio pasivo de funcionarios elegidos popularmente. La Corte también matiza que no toda norma constitucional colombiana sobre la Procuraduría es, por sí misma, contraria a la Convención, pues admite interpretaciones compatibles; sin embargo, sí considera convencionalmente problemáticas las normas legales que permiten a la Procuraduría destituir e inhabilitar a funcionarios democráticamente electos por una vía distinta a la condena penal. Además, amplía el análisis a sanciones fiscales que, aunque no declaren formalmente una inhabilidad política, pueden producir en la práctica el mismo efecto restrictivo sobre los derechos políticos.

Finalmente, la Opinión Consultiva OC-28/21 permite cerrar esta evolución con un matiz sistemático importante: los derechos políticos no pueden

interpretarse de manera aislada, sino dentro del marco de la democracia representativa, el Estado de Derecho, el pluralismo político, la alternancia en el poder y la separación de poderes. En esa opinión, la Corte reiteró que el artículo 23 de la Convención no solo reconoce derechos, sino también oportunidades reales de participación política, lo que impone a los Estados el deber de crear condiciones efectivas para su ejercicio. Sin embargo, también precisó que la Convención no impone un único modelo político o electoral, por lo que los Estados conservan un margen de configuración para regular el sistema democrático, siempre que esas regulaciones sean compatibles con la Convención y no vacíen el contenido esencial de los derechos políticos.

EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL: QUIEBRES Y PRECISIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN TORNO A LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA PROCURADURÍA FRENTE A FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN POPULAR.

En las últimas décadas, el alcance de la potestad sancionatoria frente a servidores públicos elegidos por voto popular ha sido objeto de profundos cuestionamientos. El centro del debate gravita en torno a la aparente tensión entre la potestad administrativa de la Procuraduría para imponer sanciones como la destitución e inhabilitación, y las garantías derivadas del principio democrático y los derechos políticos de los funcionarios de elección popular. En este contexto, resulta necesario analizar la evolución jurisprudencial de la Corte Constitucional, la cual ha actuado como el principal escenario de armonización entre el derecho interno y los estándares internacionales en relación con la CADH.

La Corte Constitucional ha sido inconsistente en su interpretación y ha oscilado entre tres criterios hermenéuticos, que luego fueron derrumbados por el fallo proferido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el litigio de Petro Urrego vs Colombia, cómo examinará posteriormente:

- Uno limitativo, que estableció que la inhabilidad estipulada en el artículo 122 constitucional únicamente procede cuando el funcionario ha sido condenado penalmente (C-551 de 2003 y C-541 del 2010).
- Uno integrador, en el que especificó que la potestad de la Procuraduría General de la Nación para investigar y eventualmente sancionar a funcionarios públicos elegidos por el pueblo no riñe con el artículo 23, parágrafo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, siempre y cuando una sanción tuviese fundamento a actos de corrupción (sentencia C-028 de 2006).
- Un criterio dilatado, muy distinto a los anteriores, conforme al cual el Procurador General de la Nación goza las atribuciones al investigar disciplinariamente, destituir y posteriormente la inhabilitar a funcionarios públicos elegidos en votaciones, más allá del tipo de

acción, esto es, que la sanción no se limita a conductas o actos relacionados con corrupción (sentencia SU 712 de 2013). Lo que resalta en esta sentencia es el salvamento, pues no sólo difirió de la postura mayoritaria de la Corte, sino que constituye un

antecedente relevante de la postura jurídica que luego asumió la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por tal razón, el análisis consiste en un vistazo esbozado de las sentencias: C-551 de 2003, C-541 de 2010, C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-030 de 2023 y SU-382 de
2024.

C-551 DE 2003.

Antes de desarrollar la sentencia, es preciso señalar que la sentencia no versa directamente sobre la competencia de la PGN para investigar y sancionar disciplinariamente a funcionarios de elección popular. Su objeto central es el control automático de constitucionalidad de la Ley 796 de 2003. Sin embargo, la sentencia contiene elementos relevantes para el tema de la competencia disciplinaria sobre funcionarios de elección popular. Estos elementos permiten utilizar el fallo como antecedente oblicuo pero válido en los términos que se explicarán a lo largo del análisis.

En lo que concierne a la primera pregunta del referendo, relativa a la ampliación de inhabilidades para ejercer cargos públicos o contratar con el Estado, el texto propuesto planteaba que no podrían ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar contratos con el Estado, quienes hubieran sido condenados en cualquier tiempo por delitos que afecten el patrimonio del Estado, ni tampoco quien hubiera dado lugar, como servidor público y con conducta dolosa o gravemente culposa calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado fuera condenado a una reparación patrimonial.

La Corte declaró exequible esta disposición, señalando que la ampliación de inhabilidades para ejercer cargos públicos no desconoce por sí misma los derechos políticos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni en otros instrumentos internacionales. Concretamente, la Corte señaló que la restricción del derecho al sufragio pasivo, cuando se hace mediante condena judicial, es compatible con el artículo 23 de la CADH, que establece que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, entre otras razones, cuando exista condena por juez competente en proceso penal.

Este análisis resulta de particular relevancia para el tema de las sanciones

disciplinarias a funcionarios de elección popular, porque la Corte lo circunscribe a condenas judiciales, sin examinar en este fallo si las inhabilidades impuestas por vía administrativa y disciplinaria son igualmente compatibles con la Convención.

La octava pregunta del referendo propone precisar y ampliar las causales de pérdida de investidura de congresistas, diputados, concejales y miembros de juntas

administradoras locales. La Corte declaró exequible esta disposición tanto en su trámite como en su contenido, reafirmando la jurisprudencia preexistente según la cual la pérdida de investidura es un proceso jurisdiccional de carácter disciplinario cuya competencia corresponde al Consejo de Estado en el caso de los congresistas, y que tiene efectos equiparables, por su gravedad, a la destitución de los altos funcionarios públicos.

La distinción entre la pérdida de investidura como mecanismo político-disciplinario y el proceso disciplinario administrativo ordinario, que en ese momento adelantaba la Procuraduría, es un elemento de importante valor interpretativo para el tema central que orienta este análisis.

Aunque la sentencia C-551 de 2003 no resuelve directamente ese problema jurídico, contiene elementos doctrinales que en su momento fueron utilizados por la academia y por los operadores jurídicos como argumentos en el debate sobre dicha competencia, y que con posterioridad adquirieron mayor fuerza normativa con la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015.

La segunda observación es de orden estructural. La sentencia establece con notable precisión que las inhabilidades para ejercer cargos públicos, cuando provienen de condenas judiciales en procesos penales, son plenamente compatibles con el artículo 23 de la CADH. Sin embargo, la Corte no examinó en este fallo la compatibilidad de las inhabilidades de origen disciplinario administrativo con dicho instrumento internacional. Esta omisión no es casual: la Corte circunscribe el examen al texto del referendo, que hacía referencia exclusivamente a condenas judiciales. La diferencia es relevante porque, como lo demostró posteriormente la sentencia de la Corte IDH en el caso López Mendoza vs. Venezuela (2011) y el propio debate alrededor de la SU-712 de 2013, las inhabilidades de origen administrativo son las que plantean mayores tensiones con el artículo 23 de la Convención.

C-541 DE 2010.

La Sentencia C-541 de 2010, proferida el 30 de junio de ese año por la Sala Plena de la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, tuvo origen en una demanda de

inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Camilo Eduardo Ortega Sáchica contra el artículo 4° (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2009, mediante el cual el Congreso de la República modificó el artículo 122 de la Constitución Política de Colombia.

El demandante argumentó que esta disposición configuraba un vicio de competencia del Congreso como constituyente derivado, pues a su juicio implicaba una sustitución de la Constitución al limitar el derecho fundamental a elegir y ser elegido mediante una sanción que no deriva de una condena penal sino de una responsabilidad patrimonial declarada por juez administrativo. En criterio del actor, ello resultaba incompatible con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que restringe la posibilidad de limitar derechos políticos únicamente a condenas proferidas por juez competente en proceso penal.

Aunque la sentencia no se ocupa directamente de las facultades sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación, resulta de enorme relevancia para ese debate por una razón estructural, la norma analizada establece las condiciones bajo las cuales un funcionario puede ser privado de sus derechos políticos, incluyendo el de ser elegido, por una actuación que no proviene de condena penal, lo cual conecta directamente con la controversia sobre la legitimidad constitucional de sanciones disciplinarias impuestas por órganos administrativos de control, como la Procuraduría, que tienen el efecto de separar del cargo a funcionarios elegidos por voto popular.

La inhabilidad derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado sólo es compatible con el artículo 23 de la Convención Americana si se entiende que la sentencia ejecutoriada que la origina hace referencia a una condena en proceso de naturaleza penal. Esta interpretación, aunque formulada originalmente en el contexto del referendo de 2003, tiene implicaciones que trascienden ese escenario específico y que conectan directamente con el debate sobre si un órgano administrativo puede imponer sanciones de separación del cargo o de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas a funcionarios que ostentan mandato popular, sin que medie condena penal.

La C-541 de 2010, aunque no resuelve ese debate directamente, contribuye a su comprensión al ratificar que el ordenamiento constitucional colombiano solo admite restricciones a los derechos políticos de los funcionarios de elección popular mediante condena en proceso penal, y que esa interpretación tiene respaldo en el bloque de constitucionalidad.

C-028 DE 2006.

Proferida el 26 de enero de ese año por la Sala Plena de la Corte

Constitucional con ponencia del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, tiene su origen en una demanda de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos Juan Fernando Reyes Kuri, Carlos Fernando Motoa Solarte y Nicolás Orejuela Botero contra el numeral 1 del artículo 44, el literal del artículo 45 y el inciso 1 del artículo 46 de la Ley 734 de 2002.

Para el año 2006, la Procuraduría General de la Nación ejercía, con fundamento en el artículo 277 numeral 6 de la Constitución y en las disposiciones del Código Disciplinario Único, una función disciplinaria de carácter preferente sobre todos los servidores públicos, incluyendo expresamente a quienes ejercían funciones de elección popular. Los demandantes cuestionaron frontalmente esa competencia, argumentando que las normas acusadas permitían que un proceso de naturaleza administrativa arrojara como consecuencia la restricción o supresión de derechos políticos, lo cual, a su juicio, contravenía el artículo 23 de la CADH, incorporado al bloque de constitucionalidad por mandato del artículo 93 superior.

Los accionantes, consideran que la literalidad del artículo 23 de la Convención Americana, contraviene el orden legal ya que siendo el proceso disciplinario de naturaleza administrativa y no penal, y siendo la Procuraduría un órgano de control y no un juez en sentido estricto, las sanciones que esta entidad impusiera con efectos sobre el ejercicio de derechos políticos resultan incompatibles con el mencionado instrumento internacional, y por ende contrarias al artículo 93 constitucional.

La decisión de fondo consistió en avalar la competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias que restrinjan el acceso a cargos públicos, incluidas aquellas que recaigan sobre funcionarios de elección popular, al considerar que dicha facultad no contraviene el artículo 23 de la Convención Americana ni el artículo 93 de la Constitución. La Corte Constitucional organizó sus argumentos sobre cuatro ejes principales:

En el primer eje la Corte reafirmó que la potestad disciplinaria del Estado tiene una naturaleza constitucional propia, autónoma e independiente, que se deduce de un conjunto articulado de disposiciones superiores, el artículo 6, que establece la responsabilidad de los servidores públicos por la omisión o extralimitación en sus funciones; los artículos 122, 123 y 124, que regulan las condiciones de ejercicio y la responsabilidad de los servidores públicos; el artículo 125, que consagra el retiro por violación del régimen disciplinario; el artículo 209, que fija los principios de la función administrativa; y, fundamentalmente, el artículo 277 numeral 6, que atribuye expresamente a la Procuraduría el ejercicio preferente del poder disciplinario sobre todos quienes desempeñen funciones públicas, incluidas las de elección popular.

Para la Corte, este andamiaje constitucional no deja lugar a dudas sobre la legitimidad de la potestad disciplinaria de la Procuraduría, ni sobre su extensión a funcionarios elegidos popularmente.

En el segundo eje argumentativo La Corte reiteró que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa para establecer el régimen de inhabilidades aplicables a quienes aspiran o desempeñan funciones públicas, y que la definición de las causales de inhabilidad, así como su duración, son competencia del legislador sujeta a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. El derecho de acceso a cargos públicos, como cualquier otro derecho fundamental, no es absoluto y puede ser restringido cuando ello resulte necesario para la consecución de fines constitucionalmente válidos, como la salvaguarda de la moralidad pública, la transparencia y la probidad en el ejercicio de la función pública. Las inhabilidades derivadas de sanciones disciplinarias se enmarcan dentro de ese espacio legítimo de configuración normativa.

El tercer eje, y el más relevante para el debate sobre la competencia de la Procuraduría, es el hermenéutico. La Corte rechazó la interpretación aislada y literal del artículo 23 de la Convención Americana que proponían los demandantes, y en su

lugar adoptó una metodología de interpretación sistemática y teleológica de los instrumentos internacionales. Bajo esta metodología, el artículo 23 de la CADH no puede leerse de manera descontextualizada, ignorando la existencia de otros instrumentos internacionales igualmente vinculantes para Colombia que apuntan en una dirección complementaria, la obligación de los Estados de adoptar medidas eficaces para combatir la corrupción.

El cuarto eje argumentativo es el relativo a la relación entre el bloque de constitucionalidad y el texto constitucional. La Corte precisó de manera importante que la pertenencia de una norma internacional al bloque de constitucionalidad no le otorga rango supraconstitucional, ni implica que su aplicación opere de manera automática o excluyente frente a las disposiciones de la Carta.

Por el contrario, la técnica del bloque de constitucionalidad exige una interpretación armónica y sistemática entre los instrumentos internacionales y el texto constitucional. En consecuencia, la confrontación entre una ley y el artículo 23 de la Convención Americana no puede arrojar automáticamente una declaratoria de inconstitucionalidad, sino que debe hacerse a la luz del conjunto del ordenamiento constitucional, incluyendo las disposiciones que expresamente atribuyen al Estado y a la Procuraduría funciones de control disciplinario sobre todos los servidores públicos.

En este sentido, la Corporación invocó expresamente la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en el seno de la OEA en 1996, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cuyo artículo 8.6 expresamente alude a la imposición de medidas disciplinarias

contra funcionarios que transgredan las normas aplicables. La lectura armónica de estos instrumentos con la CADH llevó a la Corte a concluir que el artículo 23 de la Convención Americana no prohíbe que los Estados adopten medidas sancionatorias de naturaleza no penal para restringir el acceso a cargos públicos, siempre que dichas medidas están encaminadas a combatir la corrupción y proteger el erario público.

La Corporación optó por una interpretación sistemática y evolutiva de los instrumentos internacionales, apoyada en las convenciones anticorrupción, para concluir que el artículo 23 de la CADH no impide sanciones disciplinarias que restrinjan el acceso a cargos públicos. Sin embargo, este razonamiento presenta un problema relevante, las convenciones anticorrupción obligan a los Estados a adoptar medidas para combatir ese fenómeno, pero no especifican que dichas medidas debían tener efectos sobre los derechos políticos de los ciudadanos, ni autorizan expresamente que órganos administrativos impongan sanciones de esa naturaleza.

SU-712 DE 2013.

En esta sentencia se describe como la entonces accionante Piedad Córdoba fue sancionada disciplinariamente por el Procurador General de la Nación mediante fallo de una instancia del 27 de septiembre de 2010, al considerarla responsable de promover y colaborar con las FARC-EP, conducta tipificada como falta gravísima conforme al numeral 12 del artículo 48 de la ley 734 de 2002. La sanción impuesta fue la destitución general para ejercer cargos públicos por dieciocho años.

Contra el fallo, la congresista interpuso recurso de reposición y simultáneamente recurso al Procurador, alegando que declaraciones suyas a los medios de comunicación emitidas antes de resolver el recurso, configuraba la causal de impedimento por haber manifestado su opinión sobre el asunto. El Procurador no aceptó la recusación y remitió el trámite a la Viceprocuradora, quien la desestimó. Retomada la competencia, el Procurador confirmó la sanción.

La accionante interpuso acción de tutela invocando vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso (art. 29 constitucional), acceso y desempeño de funciones públicas (art. 40 constitucional) y a elegir y ser elegido (art. 183 constitucional). A pesar de esto, las instancias judiciales negaron el amparo. A decisión de la Sala Plena de la Corte se asume el caso para unificación de jurisprudencia.

En relación a los problemas jurídicos centrales, se identifica el principal: ¿Es el Procurador General de la Nación competente para investigar y sancionar disciplinariamente a los congresistas de la República, incluso con destitución de su cargo; o ello excede el ámbito constitucional de sus atribuciones? Ante

el problema jurídico señalado la Corte construyó su ratio decidendi sobre cinco pilares:

1. Interpretación literal y sistemática: la normativa conformada por los artículos 118, 123 y 277-6 de la Constitución atribuye expresamente al Procurador la vigilancia superior de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive de elección popular, con facultad de investigar e imponer sanciones conforme a la ley. Los congresistas son servidores públicos y miembros de corporaciones públicas de elección popular, por lo que quedan comprendidos en dicha competencia.
2. Inexistencia de fuero disciplinario constitucional para congresistas: la Constituyente de 1991 no consagró un fuero disciplinario a favor de parlamentarios. Dicha garantía está reservada taxativamente, conforme a los artículos 174 y 178 constitucionales, para el Presidente de la República, los magistrados de Altas Cortes y el Fiscal General (C-1076 de 2002). Fuera de esos casos, la Procuraduría conserva plena competencia. En el caso de los congresistas, únicamente existen dos hipótesis en que el Procurador carece de potestad disciplinaria:
    a. Pérdida de Investidura, de competencia exclusiva del Consejo de Estado, conforme al artículo 184 constitucional.
    b. Las medidas correccionales por votos y opiniones amparadas por la inviolabilidad parlamentaria, conforme al artículo 185 constitucional.
3. Interpretación histórica y teleológica: la Asamblea Nacional Constituyente tomó una decisión expresa y consciente al incluir a los congresistas bajo el control disciplinario del Procurador. En la comisión 4 se discutió específicamente la expresión "inclusive los de elección popular" y se afirmó que su propósito era que los parlamentarios quienes carecían de control externo, quedarán sujetos a la supervisión del Ministerio Público.
4. Desarrollo legal: El artículo 266 de la ley 5 de 1992, el artículo 66 de la ley
200 de 1995 y el numeral 21 del artículo 7 del Decreto ley 262 de 2000 desarrolla legislativamente dicha competencia, siendo esta última norma la que expresamente establece la competencia en única instancia del Procurador para conocer procesos disciplinarios contra congresistas.
5. Compatibilidad con la CADH: la Corte analizó el artículo 23 de la CADH y el precedente de la Corte IDH en el Caso Lopez Mendoza vs Venezuela 1 de septiembre de 2011, reconociendo su existencia pero diferenciando el contexto, mientras la Constitución venezolana exige sentencia judicial para suspender derechos políticos, la colombiana atribuye directamente la competencia al Procurador mediante norma constitucional, artículo 277-6. Concluyó que el artículo 23 CADH no establece un *numerus clausus* de restricciones a los derechos políticos y que, conforme a la Sentencia C-028 de 2006, las sanciones disciplinarias que implican restricciones al acceso a cargos públicos no son incompatibles con la Constitución ni con la Convención.

En razón con al decisión, la Sala Plena confirmó la sentencia de segunda instancia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, denegando el amparo, pero no por improcedencia formal, sino porque al analizar el fondo concluyó que no se vulneraron los derechos fundamentales de la peticionaria.

El punto más crítico de la sentencia es la tratativa marginal del precedente López Mendoza vs. Venezuela. La Corte reconoció la decisión de la Corte IDH pero la distinguió argumentando que la Constitución colombiana atribuye la competencia directamente al Procurador. Este razonamiento es cuestionable, pues el artículo 23 CADH es una norma de derechos humanos, no una regla de distribución competencial interna, y su interpretación por el órgano autorizado (la Corte IDH) debería tener primacía sobre el diseño institucional interno. El Magistrado Vargas Silva identificó con precisión esta debilidad.

La Corte reconoció expresamente que el modelo presenta imperfecciones en un sistema ideal de pesos y contrapesos, pero se declaró incompetente para corregirlas, señalando que corresponden a la enmienda constitucional. Esta deferencia al poder constituyente derivado, aunque formalmente correcta, deja abierta la puerta a una reforma que modifique el diseño institucional, lo que efectivamente ocurrió con el Acto Legislativo 02 de 2015, que eliminó la facultad del Procurador de destituir e inhabilitar a funcionarios de elección popular, resultado directo de la tensión evidenciada en este fallo.

Debe advertirse que la SU-712 de 2013 tiene hoy un valor como antecedente significativamente reducido respecto del problema central que abordó. El Acto Legislativo 02 de 2015 reformó el artículo 278 CP, prohibiendo al Procurador imponer sanciones de destitución o inhabilidad a funcionarios de elección popular. Posteriormente, la Sentencia C-101 de 2018 precisó el alcance de dicha reforma. Para casos anteriores a 2015, la SU-712 sigue siendo el referente jurisprudencial aplicable.

El magistrado Luis Ernesto Vargas señala cuatro objeciones sustanciales al fallo mayoritario, rechazando la reducida y literal interpretación jurídica de la Corte: Si la Constitución Política ha sido diseñada para que el juicio penal a congresistas sea una atribución de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y procedimiento de la pérdida de investidura, a su vez, sea potestad del Consejo de Estado, ambos máximos órganos de la justicia penal ordinaria y contenciosa administrativa, "colegiados y compuestos por jueces de condiciones jurídicas especialmente calificadas, no es razonable ni proporcionado que una autoridad administrativa y, concretamente, un funcionario individual elegido por las mayorías políticas del Senado tenga el poder para despojar del cargo a parlamentarios elegidos democráticamente,

y quienes construyen el foro de discusión política por excelencia. Los congresistas son elegidos por voto popular y representan al pueblo. Una carta los derechos políticos ejercida por la autoridad administrativa, o judicial, parece una severa vulneración de la democracia.

El Senado de la República está facultado para elegir el procurador de la nación. No parece legítimo que él pueda sancionar a sus nominadores, como es el caso de la demandante, la congresista destituida. d. "El juzgamiento disciplinario de congresistas por la Procuraduría General de la Nación compromete la autonomía, libertad e independencia de los congresistas y, en especial, el ejercicio de la oposición y el respeto por las minorías políticas [objeción por violación a la autonomía e independencia de los congresistas]" (Corte Constitucional, 2013).

C-030 DE 2023.

La sentencia tiene origen en una acción pública de inconstitucionalidad presentada por varios ciudadanos contra el artículo 1º de la Ley 2094 de 2021, norma que modificó el artículo 2º de la Ley 1952 de 2019 . El precepto demandado atribuía expresamente a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para el ejercicio del poder disciplinario, incluyendo la competencia para investigar e imponer sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular.

El contexto normativo es determinante, la Ley 2094 de 2021 fue expedida como respuesta del Estado colombiano a la sentencia de la Corte IDH del 8 de julio de 2020, en el caso Petro Urrego vs. Colombia, en la cual ese tribunal internacional declaró la responsabilidad del Estado por haber permitido que la PGN como autoridad administrativa destituyera e inhabilitara a un servidor público de elección popular, en violación del artículo 23.2 de la CADH y del artículo 8º sobre garantías judiciales. El Congreso colombiano, en lugar de restringir las facultades sancionatorias de la PGN frente a estos servidores, optó por "jurisdiccionalizar" su función disciplinaria, es decir, conferirle naturaleza judicial a lo que hasta entonces era inequívocamente una actuación administrativa.

Los cargos de la demanda fueron tres: vulneración del artículo 116 de la Constitución; vulneración de los artículos 93 constitucional y 23.2 de la CADH; y vulneración del artículo 29 constitucional y el artículo 8º de la CADH. La Corte admitió los dos primeros cargos y parte del tercero, y sobre ellos construyó su decisión.

El problema jurídico medular fue el siguiente, ¿puede el legislador, mediante la atribución de funciones jurisdiccionales a la PGN, legitimar constitucionalmente su potestad para imponer con carácter definitivo sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de

elección popular, en cumplimiento de los estándares establecidos en el artículo 23.2 de la CADH y en la sentencia del caso Petro Urrego?

La Sala Plena declaró la inexequibilidad de las expresiones "jurisdiccionales" y "jurisdiccional" contenidas en los artículos 1º, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021, así como de la expresión "ejecutoriadas" del artículo 54. Adicionalmente, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 1º, en el entendido de que la determinación definitiva de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores de elección popular corresponderá al juez contencioso administrativo. También declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 13, 16 y 17 de la misma ley, en el sentido de que las funciones disciplinarias de la PGN son de naturaleza administrativa, no jurisdiccional.

El artículo 54, relativo al recurso extraordinario de revisión, fue declarado exequible de forma condicionada, con la precisión de que dicho recurso operará de manera automática, inmediata y obligatoria frente a las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad impuestas a estos servidores, y que su trámite finalizará con una sentencia judicial que determinará definitivamente la sanción aplicable. La Corte también exhortó al Congreso para que expida un estatuto disciplinario especial para los servidores de elección popular.

La Corte estructuró su razonamiento en tres ejes fundamentales:

El primero, relativo al artículo 116 constitucional, es el más técnico. La Corte reiteró que la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas es de carácter excepcional y requiere que las materias objeto de esa atribución estén definidas de forma clara y precisa, que la asignación implique el traslado de una competencia que originariamente pertenecía a los jueces, y que no comprenda investigación ni juzgamiento de delitos. La mayoría concluyó que la Ley 2094 de 2021 incumplió al menos dos de esos requisitos. En primer lugar, la potestad disciplinaria no era originariamente judicial: siempre fue administrativa por mandato constitucional, de modo que la ley no "trasladó" una función jurisdiccional preexistente, sino que pretendió mutar en judicial una función que la Constitución concibió como administrativa. En segundo lugar, la asignación fue "en bloque y omnicomprensiva" de todas las materias que regulan el régimen disciplinario, lo cual desnaturaliza el principio de excepcionalidad y la exigencia de definición precisa.

El segundo eje fue el del bloque de constitucionalidad y la CADH. La Corte rechazó la tesis de que el artículo 23.2 de la CADH, en la interpretación de la Corte IDH en el caso Petro Urrego, exige que las restricciones a los derechos políticos de servidores electos solo puedan imponerse mediante condena penal por juez penal. El tribunal colombiano aclaró que el estándar

convencional exige la intervención de un juez de la República, siempre que garantice condiciones de debido proceso semejantes a las del proceso penal, pero no exclusivamente dentro de ese proceso. El control de convencionalidad en Colombia, enfatizó la Corte, no opera de forma autónoma sino a través del bloque de constitucionalidad, lo que impide que la jurisprudencia interamericana desplace directamente la Constitución sin armonización hermenéutica.

El tercer eje fue la reserva judicial para servidores de elección popular, que la mayoría caracterizó como una garantía derivada de la protección constitucional y convencional del principio democrático y del derecho a la representación política efectiva. Sobre esta base, la Corte distinguió entre dos grupos de sanciones disciplinarias, las de destitución, suspensión e inhabilidad y las de amonestación y multa, que no tienen ese efecto. Sólo respecto del primer grupo opera la reserva judicial, y exclusivamente para servidores de elección popular en ejercicio de sus funciones. La PGN puede adelantar la investigación disciplinaria y dictar la decisión sancionatoria, pero esta no tendrá carácter definitivo sin la intervención de un juez contencioso administrativo que realice un examen integral de la actuación disciplinaria.

La solución adoptada fue, entonces, que el recurso extraordinario de revisión ya previsto en la ley funcione como el mecanismo de intervención judicial obligatoria, pero reconfigurado por la Corte para operar automáticamente, sin supeditación a causales taxativas, dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la providencia de la PGN, y culminando en una sentencia judicial que determine de manera definitiva la sanción.

El punto de mayor fragilidad argumentativa de la sentencia es la solución práctica que diseñó. La Corte declaró que la PGN conserva su naturaleza administrativa y, por tanto, su decisión sancionatoria tiene carácter de acto administrativo; pero simultáneamente exige que esa decisión no sea definitiva sin intervención judicial. El problema señalado en los salvamentos es real: si el estándar convencional exige que la sanción sea impuesta por un juez, no resulta claro por qué es suficiente que la PGN profiera la decisión y un juez la "revise integralmente" con posterioridad. El tribunal interamericano, en el caso Petro Urrego, cuestionó que la PGN pudiera hacer las veces de "juez" en este tipo de asuntos, no solo que no hubiera revisión judicial ulterior.

La Corte acudió intensamente al principio de conservación de las normas para evitar que la inexequibilidad de las expresiones "jurisdiccionales" generará un vacío regulatorio que comprometa la lucha contra la corrupción y la eficiencia del control disciplinario. Esta decisión es comprensible desde la perspectiva de la seguridad jurídica, pero introduce una tensión con la lógica constitucional, si la forma en que el Congreso quiso resolver el

problema convencional era inconstitucional, la Corte en esencia rediseñó el mecanismo en reemplazo del legislador, lo que podría leerse como un ejercicio de funciones legislativas positivas que supera el ámbito ordinario del control de constitucionalidad.

Del mismo modo, la Corte introduce una diferenciación entre sanciones que restringen derechos políticos y sanciones que no lo hacen. Si bien esta distinción es útil para efectos de la sentencia, no está explícitamente prevista en la Constitución ni en la CADH, y su aplicación futura podría generar problemas interpretativos en casos límite, por ejemplo en sanciones de suspensión breve o inhabilitaciones de corta duración.

Con respecto a la cuestión de la naturaleza jurídica de la PGN, aunque la mayoría resolvió que la PGN es una autoridad que ejerce funciones administrativas, y por tanto en principio podría ser destinataria de funciones jurisdiccionales conforme al artículo 116, el salvamento de Ibáñez Najar puso en evidencia que esta caracterización es, cuando menos, discutible. Si la PGN es un órgano de control sui generis, artículos 113 y 117 constitucionales, no encuadra con precisión en ninguna de las categorías tradicionales, lo que hace más compleja la aplicación del artículo 116 y deja sin resolver la pregunta de si esa disposición puede ser la base para atribuir funciones jurisdiccionales en el futuro bajo otro diseño legal.

El hecho de que la Corte exhortara al Congreso para que expida un régimen disciplinario especial para servidores de elección popular revela que la sentencia es, en el mejor de los casos, una solución provisional. La Corte fue consciente de que su fórmula de exequibilidad condicionada no agota el problema convencional y que corresponde al legislador construir un modelo definitivo que respete, de forma más robusta, los estándares constitucionales e internacionales.

SU-282 DE 2024.

La sentencia SU-382 de 2024, proferida el 11 de septiembre de 2024 por la Sala Plena de la Corte Constitucional con ponencia de la magistrada Natalia Ángel Cabo, resuelve una acción de tutela interpuesta por la Procuraduría General de la Nación contra la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado. Esta última había proferido, el 27 de julio de2023, una sentencia que declaró la nulidad de los actos administrativos disciplinarios mediante los cuales la PGN sancionó con destitución e inhabilitación por diez años al señor Juan Carlos Abadía Campo, exgobernador del Valle del Cauca para el periodo 2008-2012.

La cuestión jurídica que tuvo que resolver la Corte Constitucional fue la siguiente,

¿Incurrió la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado en defectos que vulneraron el derecho al debido proceso de la PGN, al declarar mediante un control de convencionalidad directo y aplicado retroactivamente la nulidad de actos disciplinarios que sancionaron a un exgobernador, sobre la base de que la PGN carecía de competencia para imponer sanciones que restringen los derechos políticos de servidores de elección popular, desconociendo así la jurisprudencia constitucional que había avalado dicha competencia?

La Corte reiteró el precedente constitucional sobre el valor de la CADH y de las sentencias de la Corte IDH en el ordenamiento colombiano. La CADH hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto conforme al artículo 93 de la Constitución, lo que significa que se incorpora al mismo nivel que las normas constitucionales. En consecuencia, no existe una relación de jerarquía entre normas convencionales y constitucionales; ante eventuales tensiones, el juez debe realizar una interpretación sistemática y armónica. Por su parte, las sentencias de la Corte IDH no integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, pero sí constituyen un criterio hermenéutico relevante para interpretar el alcance de la CADH y de la propia Constitución.

La Corte concluyó que el Consejo de Estado incurrió en el defecto por desconocimiento del precedente constitucional. Por un lado, efectuó un control de convencionalidad directo que lo llevó a preterir la jurisprudencia constitucional sobre la armonización de las normas convencionales como parte del bloque de constitucionalidad, aplicando el fallo del caso Petro Urrego de forma automática y sin adelantar el proceso de adecuación que la propia Corte IDH reconoce como parte del cumplimiento de sus sentencias. Por otro lado, utilizó las reglas de esa sentencia interamericana para anular actos administrativos proferidos antes de que ella fuera adoptada, incurriendo en una aplicación retroactiva irreflexiva del precedente que desconoció los principios de seguridad jurídica, igualdad, confianza legítima y coherencia del orden jurídico.

La Corte encontró que el Consejo de Estado desconoció los artículos 277 y 278 de la Constitución, que otorgan a la PGN competencia para ejercer el poder disciplinario sobre los servidores públicos, incluidos los de elección popular. La sentencia cuestionada aplicó directamente las consideraciones del caso Petro Urrego sin tener en cuenta que, para la fecha en que fueron proferidos los actos sancionatorios contra el exgobernador Abadía Campo, dichas facultades estaban pacíficamente reconocidas por el texto constitucional y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. La desatención de normas superiores vigentes al momento del control de legalidad configura este defecto, toda vez que el juez contencioso-administrativo tiene el deber de aplicar las disposiciones constitucionales y de acatar el precedente constitucional al realizar su labor de control.

Como consecuencia de la configuración de los tres defectos, la Corte ampara el derecho al debido proceso de la PGN, dejó sin efectos la sentencia del 27 de julio de 2023 y ordenó a la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado proferir una sentencia de reemplazo en la que, (1) resuelva de fondo los cargos de nulidad formulados por el señor Abadía Campo; y (2) lo haga reconociendo que la PGN tenía competencia para sancionar con destitución e inhabilidad a servidores de elección popular en la fecha en que se profirieron los actos administrativos cuestionados.

La Corte reafirma que la CADH no tiene rango supraconstitucional, sino que se ubica al mismo nivel que las normas constitucionales mediante la figura del bloque de constitucionalidad. Sin embargo, la propia sentencia C-030 de 2023 ya había modificado el régimen disciplinario para ajustarlo a lo dispuesto por la Corte IDH, lo que implica que en la práctica la interpretación interamericana del artículo 23 de la CADH sí terminó por imponerse. La sentencia no deja del todo clara la frontera entre la incorporación armónica y la subordinación efectiva, lo que podría alimentar debates futuros sobre hasta dónde puede llegar el control de convencionalidad doméstico sin incurrir en el mismo error que le endilga al Consejo de Estado.

La Corte construye la decisión sobre la base de que el juez contencioso-administrativo no puede aplicar un cambio de precedente retroactivamente para anular actos administrativos que fueron proferidos conforme a la jurisprudencia entonces vigente. Esta es una posición de gran relevancia práctica, pues existían alrededor de 68 procesos similares en curso en el Consejo de Estado. La sentencia sienta así un criterio directivo para todos esos casos, la competencia de la PGN debe evaluarse conforme al estado del ordenamiento al momento en que se profirieron los actos disciplinarios, no a la luz del precedente posterior.

Esta sentencia se debe considerar en cualquier proceso en que se cuestione la validez de sanciones disciplinarias impuestas por la PGN a servidores de elección popular antes de la entrada en vigor de la Ley 2094 de 2021, pues establece con claridad que tales sanciones no pueden ser anuladas por la vía de la incompetencia, dado que para ese entonces la PGN sí contaba con la atribución constitucional y jurisprudencialmente reconocida para imponerlas. En procesos posteriores a esa ley, la misma sentencia advierte que el precedente ya fue modificado por la sentencia C-030 de 2023, de modo que las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores en ejercicio del cargo deben ser impuestas por un juez y no por una autoridad administrativa.

CONCLUSIONES.

El recorrido histórico y jurisprudencial desarrollado en este trabajo permite

afirmar que la Procuraduría General de la Nación constituye una de las instituciones más antiguas y estructuralmente relevantes del constitucionalismo colombiano. Su permanencia desde los primeros textos constitucionales republicanos evidencia que el Ministerio Público no es un órgano accesorio, sino una pieza integrada al diseño institucional del Estado y a la tradición de control sobre la función pública. En esa medida, cualquier propuesta de reforma debe partir de una premisa fundamental: la Procuraduría no debe ser desmantelada ni suprimida, pues ello implicaría afectar uno de los componentes axiológicos y organizativos que históricamente han acompañado la construcción del Estado colombiano.

Sin embargo, el hecho de que la institución tenga una profunda raigambre constitucional no significa que su configuración actual sea inmutable. Por el contrario, el análisis demuestra que la principal tensión contemporánea no recae sobre la existencia misma del órgano, sino sobre una función específica que ha demostrado ser incompatible con la evolución del derecho constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos: la potestad de destituir e inhabilitar a servidores públicos elegidos por voto popular sin la previa intervención de un juez penal. Esta atribución, aunque durante años fue considerada válida por parte de la jurisprudencia constitucional, terminó entrando en abierta contradicción con la interpretación consolidada del artículo 23 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente a partir del caso Petro Urrego vs. Colombia.

La jurisprudencia interamericana dejó en claro que los derechos políticos no pertenecen exclusivamente al funcionario sancionado, sino también al cuerpo electoral que lo eligió. Por ello, cualquier restricción individualizada al derecho a ser elegido exige el cumplimiento de las máximas garantías judiciales y, en particular, una condena proferida por juez competente en proceso penal. Bajo esta lógica, la destitución administrativa de funcionarios de elección popular representa una interferencia intensa en la democracia representativa y en la soberanía popular, pues permite que una autoridad no jurisdiccional altere el resultado del sufragio mediante una decisión administrativa.

La respuesta institucional del Estado colombiano frente a esta condena ha sido, hasta el momento, insatisfactoria. La expedición de la Ley 2094 de 2021 y la posterior Sentencia Sentencia C-030 de 2023 intentaron conservar la estructura existente mediante la incorporación de un complejo mecanismo de revisión automática ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, el sistema resultante combina una investigación y sanción administrativa inicial con una posterior validación judicial obligatoria, lo que genera duplicidad de actuaciones, mayores tiempos de resolución, incremento del gasto público y una estructura procedimental particularmente difícil de justificar desde la óptica de la eficiencia institucional.

Desde una perspectiva funcional, el modelo vigente aparece como una solución transitoria y excesivamente burocrática. La Procuraduría adelanta toda la investigación, profiere una decisión sancionatoria y, acto seguido, el asunto debe ser revisado integralmente por el Consejo de Estado o por la jurisdicción contencioso-administrativa para que la sanción produzca efectos definitivos. Este esquema duplica esfuerzos, prolonga los procedimientos y compromete recursos humanos y presupuestales en dos aparatos institucionales distintos que terminan analizando sustancialmente el mismo caso. El resultado es un sistema costoso, lento y conceptualmente artificioso, que no satisface plenamente ni las exigencias de convencionalidad ni los principios de economía y racionalidad administrativa.

A ello se suma una dificultad de coherencia dogmática. Si el estándar convencional exige que la restricción de derechos políticos sea adoptada por un juez, carece de lógica que una autoridad administrativa profiera primero la sanción y que posteriormente un juez la revise para conferirle validez definitiva. En términos prácticos, el Estado ha intentado preservar una competencia que, en su configuración originaria, ha perdido fundamento jurídico suficiente. El esfuerzo por conservarla ha derivado en una arquitectura normativa compleja que evidencia más un intento de adaptación forzada que una solución institucional estable y conceptualmente consistente.

Por estas razones, la alternativa más razonable consiste en replantear integralmente el modelo y retornar, con las adaptaciones necesarias, a un esquema semejante al que históricamente existió antes de la expansión de estas facultades sancionatorias. La Procuraduría debe conservar y fortalecer sus funciones preventivas, de vigilancia superior, intervención ante autoridades judiciales, protección de los derechos fundamentales y lucha contra la corrupción, pero sin ostentar la potestad de destituir o inhabilitar definitivamente a funcionarios elegidos por voto popular. En estos casos, la decisión debería corresponder directamente a la autoridad judicial competente, evitando etapas intermedias que solo multiplican trámites y costos.

Tal solución permite armonizar adecuadamente tres valores constitucionales esenciales. En primer lugar, preserva la existencia y relevancia histórica de la Procuraduría como órgano de control y garante del interés público. En segundo lugar, asegura el cumplimiento estricto de las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Y, en tercer lugar, protege de manera más robusta el principio democrático, al reservar a los jueces la potestad de adoptar decisiones que afectan directamente la voluntad popular expresada en las urnas.

Acto Legislativo_____ de 2026

Por medio del cual se modifican los artículos 116, 186, 234 y 235, 277, 304 y 314 de la Constitución Política y se establece un sistema de control jurisdiccional disciplinario para examinar y sancionar las faltas disciplinarias cometidas por los servidores públicos elegidos popularmente

Artículo 1°. Adicionar un artículo 186A el cual quedará así:

Artículo 186 A. De las faltas disciplinarias que cometan los congresistas conocerá en forma privativa la Sala Especial de Disciplina Jurisdiccional de los Senadores y Representantes a la Cámara de la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá imponer la sanción de destitución. Contra las sentencias que profiera la Sala Especial de Disciplina Jurisdiccional de los Senadores y Representantes a la Cámara procederá el recurso de apelación. Su conocimiento corresponderá a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 2°. Adicionar el inciso 1° del artículo 116 que quedará así:

"Artículo 16. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, la jurisdicción Agraria Rural, la Comisión Nacional de Disciplina Jurisdiccional de los servidores públicos elegidos popularmente y las Comisiones Seccionales de Disciplina de los servidores públicos elegidos popularmente, los tribunales y los jueves, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar".

Artículo 3°. Adicionar un numeral al artículo 235 de la Constitución que quedará así:

"Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia.

5A. Disciplinar a los Congresistas a través de la Sala Especial de Disciplina Jurisdiccional de los Senadores y Representantes a la Cámara, por las faltas disciplinarias en que incurran".

Artículo 3°. Adicionar el artículo 234 de la Constitución Política el cual quedará así:

"Artículo 234.

Inciso nuevo: La Sala Especial de Disciplina de los Senadores y Representantes a la Cámara estará integrada por tres (3) Magistrados y solo tendrán competencia para examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias en que incurran los Congresistas. No podrán conocer de asuntos administrativos, ni electorales de la Corte Suprema de justicia, ni harán parte de la Sala Plena".

Artículo 4°. Adicionar un artículo a la Constitución Política el cual quedará así:

"Artículo 234 A. La Comisión Nacional de Disciplina Jurisdiccional de los servidores públicos elegidos popularmente que no sean aforados constitucionales, ejercerá sobre ellos la función jurisdiccional disciplinaria. Estará conformada por 3 magistrados elegidos por la Corte Suprema de Justicia, de ternas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura previa convocatoria pública reglada. Tendrán periodos personales de 8 años, y deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina de los servidores públicos elegidos popularmente no podrán ser reelegidos. Podrá haber Comisiones Seccionales de Disciplina de los servidores públicos elegidos popularmente integradas como lo señale la ley.

La Comisión Nacional de disciplina jurisdiccional de los servidores públicos elegidos popularmente será la encargada de examinar la conducta y sancionar las faltas de estos servidores.

La Comisión Nacional de Disciplina jurisdiccional de los servidores públicos elegidos popularmente y las Comisiones Seccionales no serán competentes para conocer de acciones de tutela.

Parágrafo transitorio. Los Magistrados de la Comisión Nacional de disciplina jurisdiccional de los servidores públicos elegidos popularmente deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Una vez posesionados, asumirán los procesos disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación".

Artículo 5°. Modificar el numeral 6° del artículo 277 de la constitución Política que quedará así:

"Art. 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, excepto los de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley".

Artículo 6°. Modificar el artículo 304 de la Constitución Política que quedará así:

"El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los Gobernadores será tan estricto como el establecido para el Presidente de la República".

(se elimina el inciso primero del artículo 304 de la Constitución).

Artículo 7°. Modificar el artículo 314 de la Constitución Política que quedará así:

"En cada municipio habrá un Alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.

Siempre que se presente una falta absoluta a más de (18) meses de la terminación del periodo, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del periodo, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido".

(se eliminan los inciso penúltimo y último del artículo 314)

6.3.7. Séptimo proyecto: Justicia restaurativa

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

PROYECTO DE LEY N.° ___ DE 2026

"Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de justicia restaurativa en materia penal, se amplía el ámbito de aplicación de la mediación, se establece un modelo territorial escalonado de cobertura, y se dictan otras disposiciones para la humanización del sistema penal colombiano"

Autores/Proponentes: FRANKLYN FAJARDO SANDOVAL - GRUPO DERECHO Y SOCIEDAD.

Comisión: Primera Constitucional Permanente

Tipo de ley: Ordinaria

Fecha de radicación: _____

Origen: Senado de la República / Cámara de Representantes

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Introducción y justificación general

El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer el modelo de justicia restaurativa en materia penal en Colombia, corrigiendo las deficiencias normativas, institucionales y territoriales que han impedido que las disposiciones hoy vigentes —en particular el Libro VI de la Ley 906 de 2004 (artículos 518 a 527) y la Resolución 00383 de 2022 de la Fiscalía General de la Nación— generen los efectos en términos de reparación y humanización que el constituyente primario y el legislador previeron.[27]

La Carta política de 1991, en su artículo 250 —modificado por el Acto Legislativo 03 de 2002—, dispuso que la ley fijaría "*los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativo"*. Con

[27] Congreso de la República de Colombia, Ley 906 de 2004, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal," *Diario Oficial* n.º 45.658, 1 de septiembre de 2004, arts. 518 a 527; Fiscalía General de la Nación, Resolución 0-0383 de 11 de mayo de 2022, "Por medio de la cual se adopta el Manual de Justicia Restaurativa y se dictan otras disposiciones para el funcionamiento de la mediación penal," modificada por la Resolución 0-0447 de 2023.

esta previsión, Colombia incorporó por primera vez a nivel constitucional el término "***justicia restaurativa"***, dándole un alcance de alternativa del sistema penal que propendía por humanizar la respuesta del Estado frente a los comportamientos delictivos.[28]

La iniciativa toma de manera principal y como fundamento académico los desarrollos doctrinarios del profesor **Julio Andrés Sampedro-Arrubla**, quien indica que aquella constituye "***una visión alternativa del sistema penal que, sin menoscabar el derecho del Estado en la persecución del delito, busca comprender el acto criminal en forma más amplia y reconoce que los infractores dañan a las víctimas, comunidades e incluso a ellos mismos"***[29]. Desde esa mirada, el proceso penal debe hacer la transición desde ese espacio deshumanizado y excesivamente dogmático a una opción para el encuentro víctima-victimario, pero ya para el testimonio y la reparación.[30]

De igual manera, este proceso retoma la experiencia documentada en el Convenio Interadministrativo 0013 de 2023 suscrito entre la Universidad del Cauca y la Fiscalía General de la Nación, desde donde – luego de un análisis de la experiencia - se evidencia que una de las principales talanqueras del modelo en Colombia no surge de la idea misma ni del diseño normativo, sino más bien obedece a la implementación territorial deficiente que enruta y concentra la oferta de las instituciones en las cabeceras de las ciudades centrales y urbanas, dejando de paso sin acceso efectivo a la mediación penal a las zonas rurales y a territorios con baja presencia estatal. Es así como los datos de este proceso documentan 130 procesos remitidos en dos ciclos académicos; y adicionalmente nos informan que en una jornada presencial concentrada realizada en 2026, de 75 casos tramitados, 60 culminaron exitosamente —frente a tasas de éxito inferiores al 18% en la modalidad dispersa—, lo que demuestra que la reorganización operativa y territorial altera positiva y drásticamente los resultados.[31]

---

[28] Acto Legislativo 03 de 2002, "Por el cual se reforma la Constitución Nacional," *Diario Oficial* n.º 45.040, 20 de diciembre de 2002, art. 9.º (que modificó el art. 250 de la Constitución Política de Colombia).

[29] Julio Andrés Sampedro-Arrubla, "La justicia restaurativa: una nueva vía, desde las víctimas, en la solución al conflicto penal," *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n.º 17 (julio-diciembre 2010): 91.

[30] Julio Andrés Sampedro-Arrubla, "Las víctimas del delito en los tiempos del olvido. Una reflexión desde la victimología en torno a la reforma al sistema penal en Colombia," *Revista de Derecho*, Universidad del Norte (Barranquilla), p. 128. El autor señala que la justicia restaurativa hace que el proceso penal pase "de ser un espacio irreal, deshumanizado y excesivamente dogmático, [a] ser un escenario para el encuentro víctima-victimario, un espacio para el testimonio".

[31] Universidad del Cauca y Subdirección Regional de Apoyo Pacífico de la Fiscalía General de la Nación, *Convenio Interadministrativo de Cooperación Interinstitucional para la Implementación y el Funcionamiento de la Justicia Restaurativa Penal en Colombia*, n.º 0013 de 2023. Los datos de operación citados provienen de los informes del Centro de Consultoría Jurídica de la Universidad del Cauca correspondientes al I semestre de 2024 y al II semestre de 2025, así como de la jornada presencial concentrada realizada en 2026 en el marco del referido convenio.

Finalmente, el presente proyecto se articula con el Direccionamiento Estratégico 2024-2028 de la Fiscalía General de la Nación (Resolución 00412 del 10 de septiembre de 2024), cuyo tercer pilar establece ***"fortalecer las rutas especiales de atención a las víctimas' y cuyo cuarto pilar dispone 'dinamizar los mecanismos de terminación anticipada"***[32].

II. El estado actual de la justicia restaurativa en Colombia: marco normativo y deficiencias que se evidencian.-

A. Marco normativo vigente

Se debe comenzar indicando que el sistema penal colombiano presenta un marco normativo fuerte en su diseño formal. En efecto, en los artículos 518 a 527 de la Ley 906 de 2004 se establecen los principios generales, la definición de programa de justicia restaurativa y los mecanismos de mediación penal. Aquellos recogen los Principios Básicos sobre la Utilización de Programas de Justicia Restaurativa en Materia Penal adoptados por la Organización de las Naciones Unidas en el undécimo período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (Viena, 2002),[33] de donde surge la comprensión según la cual "***resultado restaurativo***" será aquel alcanzado como consecuencia de un proceso restaurativo cuyo contenido esencial sea la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad.

A pesar de esta comprensión, el artículo 524 de la Ley 906 de 2004 limita la procedencia de la mediación al período comprendido entre la formulación de la imputación y antes del inicio del juicio oral, y solamente para delitos cuyo mínimo de sanción penal no exceda de cinco (5) años de prisión, limitado además a que el bien jurídico protegido no sobrepase la órbita personal del perjudicado.[34] Sampedro – Arrubla nos señala que "*En el Ante Proyecto de Código de Procedimiento Penal elaborado por Jaime Enrique Granados-Peña, Julio Andrés Sampedro-Arrubla, Juan David Riveros-Barragán y Mildred Hartmann-Arboleda, en el artículo 477 se propuso que la mediación pudiera ser aplicada a la totalidad de las conductas punibles (…) e igualmente luego de la condena para ser tenida*

[32] Fiscalía General de la Nación, Resolución 0-0412 de 10 de septiembre de 2024, "Por medio de la cual se adopta el Direccionamiento Estratégico 2024-2028 de la Fiscalía General de la Nación," pilares 3.º y 4.º

[33] Organización de las Naciones Unidas, *Principios Básicos sobre la Utilización de Programas de Justicia Restaurativa en Materia Penal*, anexo al Informe de la reunión del Grupo de Expertos sobre Justicia Restaurativa, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, 11.º período de sesiones, Viena, 16 a 25 de abril de 2002, E/CN.15/2002/5/Add.1, https://www.unodc.org/pdf/crime/commissions/11comm/5add1s.pdf.

[34] Sobre la crítica al límite normativo del artículo 524, véase Julio Andrés Sampedro-Arrubla, "La justicia restaurativa: una nueva vía, desde las víctimas, en la solución al conflicto penal," *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n.º 17 (julio-diciembre 2010): 114, n. 55.

en cuenta por el juez para modificar la pena en la etapa de la ejecución, tanto en su monto como en las condiciones de su cumplimiento."[35].

B. Deficiencias identificadas

Dentro del convenio ya citado previamente entre la fiscalía y la Universidad del Cauca se lograron detallar varios obstáculos para la implementación exitosa de este modelo de justicia restaurativa en las regiones:

1. **Deficiencias operativas**. Se observa que los expedientes de remisión llegan con frecuencia incompletos: datos de contacto incorrectos, ausencia de consentimiento informado, y números de teléfono compartidos entre víctima e imputado. En el primer semestre de 2024, de 62 procesos remitidos al Centro de Consultoría Jurídica de la Universidad del Cauca, 25 debieron devolverse por defectos formales; en el segundo semestre de 2025, de 93 procesos recibidos, 78 fallaron.

2. **Limitaciones culturales**. Debe advertirse que empíricamente no se detecta este punto desde las cifras y datos del mencionado acuerdo entre los entes estatales ya indicados – por lo menos no de manera directa -, pero sin duda el denominado populismo punitivo —entendido como la confusión y preponderancia persistente entre venganza y justicia— opera como una barrera cultural que debilita la esencia del modelo restaurativo.[36] Esta lógica conduce a que algunos fiscales y operadores judiciales descarten la mediación cuando el imputado carece de solvencia económica. De entrada se fija como soporte del éxito la condición socio económica de las partes y particularmente del victimario.

3. **Deficiencias institucionales**. En la region se observa que algunos jueces de control de garantías niegan la aplicación del principio de oportunidad usando para ello interpretaciones restrictivas del marco legal. A ello se suma una tensión estructural entre lo que puede denominarse como la "***lógica gerencial***" — esto es, medir el éxito en número de actas— y la lógica humanista de la justicia restaurativa, que transforma conflictos en reparación real del tejido social.[37]

III. Fundamentos constitucionales, convencionales y marco legal complementario

A. Marco constitucional y convencional

[35] Julio Andrés Sampedro-Arrubla, "La justicia restaurativa: una nueva vía, desde las víctimas, en la solución al conflicto penal," International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional no. 17 (2010): 114 n. 55.
[36] Sampedro-Arrubla, "Las víctimas del delito en los tiempos del olvido," p. 128: "la justicia pone su mirada en la víctima, en el daño objetivo que se le ha hecho, planteándose la reparación del daño. La venganza, por el contrario, tiene en punto de mira al verdugo". El autor sigue en este punto a Reyes Mate, *La razón de los vencidos* (Barcelona: Anthropos, 1991).
[37] Sampedro-Arrubla, "Las víctimas del delito en los tiempos del olvido," p. 128: "la Justicia Restaurativa mide en forma diferente el éxito frente al conflicto, en vez de medir cuanto castigo fue infringido, establece si los daños son reparados o prevenidos".

Constitución Política de Colombia, artículo 250 (modificado por el Acto Legislativo 03 de 2002): mandato expreso al legislador de regular los mecanismos de justicia restaurativa.

Convención Americana sobre Derechos Humanos: reconoce los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Principios Básicos de la ONU sobre Programas de Justicia Restaurativa en Materia Penal (2002): estándar internacional incorporado.

Informe Joinet (ONU, 1997): sistematiza los derechos de las víctimas a saber, a la justicia y a la reparación.

Corte Constitucional, Sentencias C-454 de 2006 y C-209 de 2007: reconocen el derecho a la verdad, el deber de recordar y el derecho a saber como garantías implícitas del proceso penal.

B. Marco legal ordinario complementario

Ley 2477 de 2025 (Justicia Más Ágil y Eficaz): ley complementaria con la que el presente proyecto es compatible.

Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía General de la Nación 2024-2028 (Resolución 00412 de 2024): pilares 3.° y 4.°.

ARTICULADO

PROYECTO DE LEY N.° ___ DE 2026

"Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de justicia restaurativa en materia penal, se amplía el ámbito de aplicación de la mediación, se establece un modelo territorial escalonado de cobertura, y se dictan otras disposiciones para la humanización del sistema penal colombiano"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto fortalecer los mecanismos de justicia restaurativa en materia penal, ampliar el ámbito de procedencia de la mediación penal, establecer un modelo territorial escalonado de cobertura de los servicios restaurativos, regular la formación y certificación

de mediadores penales, y adoptar indicadores de calidad para la evaluación del sistema, todo ello orientado a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y a promover una justicia penal mucho más humanizada.

ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a todos los procesos penales adelantados conforme a la Ley 906 de 2004. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 17 de la presente ley, las normas sobre modelo territorial escalonado se aplicarán de forma progresiva conforme a los plazos allí establecidos.

ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS RECTORES. Además de los principios generales consagrados en los artículos 518 a 521 de la Ley 906 de 2004, la justicia restaurativa se orientará por los siguientes principios:

1. Centralidad de las víctimas. Las víctimas son protagonistas del delito y del proceso restaurativo. El sistema penal debe reparar efectivamente los daños causados y permitir su participación activa en la solución del conflicto.

2. Voluntariedad e igualdad. La participación en los procesos restaurativos es estrictamente voluntaria para víctima e imputado o condenado. No se ejercerá presión de ninguna naturaleza para obtener el consentimiento.

3. Integralidad reparadora. La reparación comprende dimensiones materiales e inmateriales: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. La mediación no puede reducirse a la solvencia económica del responsable.

4. Humanización del proceso. El proceso penal debe convertirse en un escenario para el encuentro víctima-victimario, orientado al diálogo de reconciliación, la reconstrucción del tejido social y la convivencia pacífica.

5. Enfoque territorial y diferencial. La prestación de los servicios restaurativos debe llegar de forma efectiva a los territorios rurales, con especial atención a comunidades étnicas, víctimas de violencia de género, personas en situación de vulnerabilidad y zonas de alta conflictividad.

6. Articulación interinstitucional. El Estado propenderá por la coordinación armónica entre la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, el Ministerio de Justicia y del Derecho, las universidades públicas y privadas, las autoridades étnicas y las organizaciones comunitarias.

7. Calidad sobre cantidad. Los indicadores de evaluación del sistema de justicia restaurativa privilegiarán la satisfacción de las víctimas, la sostenibilidad de los acuerdos y la voluntariedad real sobre el mero conteo de actas suscritas.

CAPÍTULO II

AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO DE PROCEDENCIA DE LA MEDIACIÓN PENAL

ARTÍCULO 4°. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 524 DE LA LEY 906 DE 2004 – PROCEDENCIA AMPLIADA DE LA MEDIACIÓN. El artículo 524 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

ARTÍCULO 524. PROCEDENCIA. La mediación procede en las siguientes modalidades:

*1. **Mediación preprocesal**: Desde la presentación de la denuncia o querella y hasta antes de la formulación de la imputación, en todos los delitos querellables y en aquellos perseguibles de oficio cuyo mínimo de pena no exceda de cinco (5) años de prisión, siempre y cuando el bien jurídico protegido no sobrepase la órbita personal del perjudicado, y víctima e imputado o indiciado acepten expresa y voluntariamente someterse al proceso restaurativo.*

*2. **Mediación procesal**: Desde la formulación de la imputación y hasta el inicio del juicio oral, para los delitos perseguibles de oficio cuyo mínimo de pena no exceda de cinco (5) años de prisión, con los mismos requisitos del numeral anterior.*

*3. **Mediación posprocesal**: Con posterioridad a la sentencia condenatoria en firme, para todos los delitos, como instrumento complementario de ejecución de la pena que permita la reparación simbólica, la reconciliación y la reintegración social del condenado.*

*4. **Mediación en delitos de mayor gravedad**: En los delitos sancionados con pena mínima superior a cinco (5) años de prisión, la mediación será considerada para otorgar beneficios durante el trámite de la actuación o relacionados con la dosificación de la pena, sin perjuicio del ejercicio obligatorio de la acción penal por parte del Estado y sin que el acuerdo restaurativo genere, por sí solo, extinción de la responsabilidad penal.*

***PARÁGRAFO.** En ningún caso podrá utilizarse el proceso de mediación para ejercer presión sobre las víctimas o como mecanismo de elusión de la responsabilidad penal sin reconocimiento genuino del daño causado.*

ARTÍCULO 5°. ADICIÓN DE UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 525 DE LA LEY 906 DE 2004 – SOLICITUD DE MEDIACIÓN. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 525 de la Ley 906 de 2004:

***PARÁGRAFO 2.°** La solicitud de mediación podrá formularse también ante las unidades de mediación de los consultorios jurídicos universitarios habilitados conforme a los convenios interadministrativos autorizados por la Fiscalía General de la Nación. Los consultorios jurídicos universitarios habilitados podrán ejercer funciones de facilitación y acompañamiento del proceso de mediación en municipios con baja presencia institucional, conforme al modelo territorial establecido en la presente ley.*

ARTÍCULO 6°. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 527 DE LA LEY 906 DE 2004 – EFECTOS DE LA MEDIACIÓN POSPROCESAL. Adiciónese un inciso segundo al artículo 527 de la Ley 906 de 2004:

Cuando la mediación se realice en la etapa posprocesal, el acuerdo restaurativo constituirá elemento relevante para la concesión de beneficios en la fase de ejecución de la pena, incluyendo la sustitución de la pena privativa de la libertad por mecanismos alternativos. El juez de ejecución de penas valorará el acuerdo, la voluntariedad de las partes, el reconocimiento del daño y la sostenibilidad de los compromisos adquiridos.

CAPÍTULO III

MODELO TERRITORIAL ESCALONADO DE JUSTICIA RESTAURATIVA

ARTÍCULO 7°. ESQUEMA TERRITORIAL ESCALONADO. La Fiscalía General de la Nación, en coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Justicia y del Derecho, y las universidades públicas y privadas acreditadas, implementarán un modelo territorial escalonado de justicia restaurativa con tres niveles de atención:

1. Nivel departamental (Nivel 1). Este nivel tendrá sede en la capital de cada departamento. De igual forma, concentrará la coordinación interinstitucional, la formación y certificación de mediadores, la sistematización de buenas prácticas y la supervisión técnica del sistema.

2. Nivel subregional (Nivel 2). En este nivel tendrá su **s**ede en municipios intermedios. Asumirá la cobertura de los municipios circundantes mediante consultorios jurídicos satelitales o convenios con universidades regionales.

3. Nivel local e itinerante (Nivel 3). En municipios de alta conflictividad rural, con dispositivos itinerantes de mediación en articulación con autoridades étnicas, organizaciones comunitarias y defensores comunitarios.

ARTÍCULO 8°. CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN TERRITORIAL. Los municipios serán priorizados para la implementación del modelo en función de: **(i)** tasa de conflictividad rural; **(ii)** porcentaje de población en zonas rurales y distancia a la cabecera departamental; **(iii)** déficit de oferta formal de justicia penal; **(iv)** presencia de comunidades étnicas titulares de jurisdicción especial; y **(v)** zonas priorizadas por el Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía General de la Nación 2024-2028.

ARTÍCULO 9°. ARTICULACIÓN CON JURISDICCIONES ESPECIALES ÉTNICAS. La justicia restaurativa estatal se articulará con los sistemas propios de resolución de conflictos de las comunidades indígenas, afrodescendientes y demás pueblos étnicos reconocidos constitucionalmente, en el marco del principio de coordinación y complementariedad del artículo 246 de la Constitución Política. Los saberes ancestrales sobre reparación, perdón y reconstitución del tejido social serán reconocidos como fortaleza del modelo restaurativo formal.

ARTÍCULO 10. CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS CON UNIVERSIDADES. La Fiscalía General de la Nación celebrará convenios interadministrativos con universidades públicas y privadas que cuenten con consultorios jurídicos y programas de formación en justicia restaurativa. Dichos convenios deberán: (i) designar fiscales de enlace permanentes; (ii) incluir

cláusulas de continuidad; (iii) establecer protocolos estandarizados de consentimiento informado y canales de comunicación seguros que garanticen el anonimato y la protección de las víctimas; y (iv) contemplar la presencialidad como modalidad preferente en municipios con baja conectividad o alta vulnerabilidad.

ARTÍCULO 11. INFRAESTRUCTURA DIGITAL GARANTIZADA. Cuando la mediación se realice de forma virtual en municipios con baja conectividad, la Fiscalía General de la Nación garantizará la disponibilidad de equipos y plataformas digitales con protocolos de seguridad que impidan la identificación involuntaria de la ubicación de las víctimas. Queda prohibida la realización de audiencias virtuales de mediación cuando no se pueda garantizar el anonimato y la seguridad físico-digital de la víctima.

CAPÍTULO IV

FORMACIÓN, CERTIFICACIÓN Y PERFIL DEL MEDIADOR PENAL

ARTÍCULO 12. FORMACIÓN OBLIGATORIA DE OPERADORES JUDICIALES. La Fiscalía General de la Nación, a través de la Dirección de Altos Estudios, incluirá con carácter obligatorio un módulo de al menos cuarenta (40) horas sobre justicia restaurativa y mediación penal en los programas de formación de fiscales y asistentes de despacho. Los jueces de control de garantías, jueces de conocimiento y jueces de ejecución de penas serán incluidos en los programas de formación de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

ARTÍCULO 13. PERFIL DEL MEDIADOR PENAL. El mediador penal deberá acreditar: (i) título profesional universitario en derecho, psicología, trabajo social, sociología o disciplinas afines; (ii) formación especializada en mediación penal con enfoque restaurativo, de al menos ciento veinte (120) horas; (iii) conocimiento de los procesos culturales, étnicos y sociales del territorio en que ejercerá; y (iv) las condiciones adicionales del Manual de Justicia Restaurativa.

CAPÍTULO V

INDICADORES DE CALIDAD Y SISTEMA DE SEGUIMIENTO

ARTÍCULO 14. INDICADORES DE CALIDAD. El sistema de justicia restaurativa será evaluado con base en indicadores de calidad que sustituyen la lógica de 'conteo de actas' por criterios sustantivos:

1. Voluntariedad real de las partes: porcentaje de procesos en los que ambas partes acudieron de forma voluntaria y sin presión institucional acreditada.

2. Satisfacción de víctimas: índice medido mediante instrumento estandarizado.

3. Sostenibilidad de los acuerdos: porcentaje de acuerdos que se cumplen a los seis (6) meses y al año de su suscripción.

4. Reconocimiento del daño: porcentaje de procesos en que el imputado o condenado realizó reconocimiento explícito del daño causado.

5. Cobertura territorial: porcentaje de municipios con acceso efectivo a servicios de mediación penal, desagregado por nivel del modelo territorial.

6. Índice de revictimización: registro de incidentes de revictimización ocurridos en el marco del proceso restaurativo.

CAPÍTULO VI

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 15. IMPLEMENTACIÓN PROGRESIVA. El modelo territorial escalonado se implementará así: (i) en los municipios priorizados con mayor conflictividad rural, dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la promulgación; (ii) en los demás municipios, dentro de los treinta y seis (36) meses siguientes. El Ministerio de Justicia y del Derecho expedirá el reglamento de implementación dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación.

ARTÍCULO 16. PEDAGOGÍA Y CULTURA RESTAURATIVA. El Ministerio de Justicia y las demás entidades involucradas en este Proyecto adelantarán de forma conjunta y permanente campañas pedagógicas dirigidas a operadores judiciales, víctimas, comunidades y ciudadanía en general, orientadas en todo momento a reposicionar la justicia restaurativa como una forma legítima y constitucionalmente admisible de administrar justicia.

ARTÍCULO 17. FINANCIACIÓN. El Gobierno nacional incluirá en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para la implementación de la presente ley. Ello sin perjuicio de que la Fiscalía General de la Nación podrá gestionar recursos de cooperación internacional y de entidades multilaterales para la financiación del modelo territorial escalonado.

ARTÍCULO 18. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 531 DE LA LEY 906 DE 2004. El artículo 531 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

ARTÍCULO 531. REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL MANUAL DE JUSTICIA RESTAURATIVA. La Fiscalía General de la Nación actualizará el Manual de Justicia Restaurativa al menos cada tres (3) años, incorporando los resultados de los indicadores de calidad previstos en esta Ley, las buenas prácticas documentadas a nivel nacional e internacional, y las recomendaciones del Consejo Nacional de Política Criminal.

ARTÍCULO 19. VIGENCIA Y DEROGACIONES. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las disposiciones del artículo 524 de la Ley 906 de 2004 en lo que resulten incompatibles con el régimen ampliado de procedencia establecido en el artículo 4.° de la presente ley.

De los honorables Congresistas,

Autor(es):

6.3.8. Octavo proyecto: Propuesta de reforma normativa – derecho laboral colectivo.

NORMA	ARTÍCULO	COMENTARIO / PROBLEMA JURÍDICO	NUEVA REDACCIÓN
ARTÍCULO 39 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	De los derechos, las garantías y los deberes de los derechos fundamentales ARTÍCULO 39 Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución. La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los Principios democráticos. La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo proceden por vía judicial. Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión. No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública.	Consagra la libertad sindical como derecho fundamental, permitiendo la constitución de sindicatos, federaciones y confederaciones sin intervención previa del Estado, con reconocimiento jurídico por la simple inscripción del acta de constitución. Reconoce además el fuero sindical y garantías a los representantes. Sin embargo, aunque el artículo es progresista, en la práctica ha facilitado la atomización sindical, lo que genera fragmentación de la fuerza negociadora, dispersión de beneficios y debilitamiento de la negociación colectiva. Esta situación contrasta con la necesidad de una representatividad efectiva que garantice legitimidad y eficacia en la defensa de los trabajadores.	De los derechos, las garantías y los deberes de los derechos fundamentales ARTÍCULO 39. Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos, federaciones y confederaciones sin Intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución. La estructura interna y funcionamiento de las organizaciones sindicales se sujetarán a principios Democráticos y de representatividad efectiva. La cancelación de personería jurídica sólo procederá por vía judicial. El Estado garantizará a los Representantes sindicales fuero, estabilidad y protección efectiva. Se promoverá la unidad sindical y la convención colectiva para todos los trabajadores del sector público y privado fortalecida para superar la fragmentación y garantizar una representación legítima y eficaz de los intereses colectivos. No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública.
ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	CAPÍTULO II DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES. ARTÍCULO 55. Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. Es deber del Estado promover la concertación	El presente artículo reconoce la negociación colectiva como un derecho, no como un favor que el empleador decide conceder o no. Dado a eso se cambia la dinámica, porque se vuelve una herramienta real para sentarse de igual a igual a la hora de negociar.	CAPÍTULO II DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES. ARTÍCULO 55. Se garantiza el derecho de promover y celebrar convención colectiva de trabajo para regular las relaciones laborales, a todos los trabajadores del sector público y privado

NORMA	ARTÍCULO	COMENTARIO / PROBLEMA JURÍDICO	NUEVA REDACCIÓN
	y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.		con las excepciones que señale la ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.
ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	CAPÍTULO II DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES. ARTÍCULO 55. Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.	Aunque la Constitución garantiza el derecho a la negociación colectiva, en la práctica no establece mecanismos concretos que aseguren el cumplimiento efectivo de los acuerdos colectivos, especialmente en el sector público. Esto provoca que muchos acuerdos dependan de decisiones administrativas o presupuestales posteriores, debilitando la eficacia real del derecho.	El Estado garantizará el derecho de negociación colectiva y establecerá mecanismos eficaces de cumplimiento obligatorio de los acuerdos colectivos, asegurando su aplicación material tanto en el sector público como en el privado.
ARTÍCULO 56 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	Artículo 56 Artículo 56. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho. Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento.	Aunque reconoce el derecho de huelga, mantiene limitaciones amplias frente a ciertos servicios públicos sin definir claramente los criterios para determinar cuándo un servicio es esencial. Esto ha generado interpretaciones restrictivas que afectan el ejercicio efectivo de los derechos colectivos de los trabajadores.	ARTÍCULO 56. Se garantiza el derecho de huelga en el sector público y privado, salvo en los servicios públicos esenciales definidos expresamente por la ley bajo criterios estrictos de necesidad, proporcionalidad y protección de derechos fundamentales, sin más limitaciones que las establecidas por la ley.
ARTÍCULO 56 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	Artículo 56 Artículo 56. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho. Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos	Aunque reconoce el derecho de huelga, mantiene limitaciones amplias frente a ciertos servicios públicos sin definir claramente los criterios para determinar cuándo un servicio es esencial. Esto ha generado interpretaciones restrictivas que afectan el ejercicio efectivo de los derechos colectivos de los trabajadores.	Se garantiza el derecho de huelga en el sector público y privado, salvo en los servicios públicos esenciales definidos expresamente por la ley bajo criterios estrictos de necesidad, proporcionalidad y protección de derechos fundamentales, sin más limitaciones que las establecidas por la ley.

NORMA	ARTÍCULO	COMENTARIO / PROBLEMA JURÍDICO	NUEVA REDACCIÓN
	colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento.		
ARTÍCULO 354 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO	Artículo 354. Protección del derecho de asociación 1. En los términos del artículo 292 del Código Penal queda prohibido a toda persona atentar contra el derecho de asociación sindical. 2. Toda persona que atente en cualquier forma contra el derecho de asociación sindical será castigada cada vez con una multa equivalente al monto de cinco (5) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente, que le será impuesta por el respectivo funcionario administrativo del trabajo. Sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Considéranse como actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, por parte del empleador: a). Obstruir o dificultar la afiliación de su personal a una organización sindical de las protegidas por la ley, mediante dádivas o promesas, o condicionar a esa circunstancia la obtención o conservación del empleo o el reconocimiento de mejoras o beneficios; b) Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de los trabajadores en razón de sus actividades encaminadas a la fundación de las organizaciones sindicales; c). Negarse a negociar con las organizaciones sindicales que hubieren presentado sus peticiones de acuerdo con los procedimientos legales; d). Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de su personal sindicalizado, con el	Aunque en un principio la tarea de este articulo es proteger el derecho de asociación, en la practica se ve borroso. En primer lugar, el tema de las sanciones donde las multas aunque altas, en las practica este no buen es un castigo para estas empresas, ya que sale mucho más "barato" pagar la multa que permitir la organización sindical, convirtiéndolo en una violación a un derecho fundamental.	Artículo 354. Protección efectiva del derecho de asociación. 1.En los términos del artículo 292 del Código Penal, queda terminantemente prohibido a toda persona atentar contra el derecho de asociación sindical. Esta protección se aplicará bajo el principio de primacía de la realidad sobre las formas. 2.Toda persona que atente en cualquier forma contra el derecho de asociación sindical será sancionada cada vez con una multa equivalente al monto de cincuenta (50) hasta cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, o una sanción proporcional al patrimonio de la empresa si esta es una gran persona jurídica, para garantizar el carácter disuasorio de la pena. Estas multas serán impuestas por el Ministerio del Trabajo, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Se consideran actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, de manera enunciativa y no taxativa, los siguientes: a). Obstruir o dificultar la afiliación de su personal a una organización sindical mediante dádivas o promesas, o condicionar el empleo o beneficios a la no afiliación. b). Despedir, suspender, desmejorar o modificar las condiciones laborales de los trabajadores por su participación en la fundación o actividades de organizaciones sindicales. c). Negarse a iniciar o adelantar la negociación colectiva con las organizaciones sindicales

NORMA	ARTÍCULO	COMENTARIO / PROBLEMA JURÍDICO	NUEVA REDACCIÓN
	objeto de impedir o difundir el ejercicio del derecho de asociación, y e). Adoptar medidas de represión contra los trabajadores por haber acusado, testimoniado o intervenido en las investigaciones administrativas tendientes a comprobar la violación de esta norma.		que hayan presentado un pliego de peticiones, siempre que se actúe bajo el principio de buena fe, sin que errores técnicos de procedimiento puedan ser usados como excusa para el bloqueo de la negociación (aquí se elimina la rigidez de los "procedimientos legales" que mencionan las fuentes actuales). d). Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo del personal sindicalizado con el objeto de debilitar la organización o difundir temor entre los asociados. e). Adoptar cualquier medida de represión o discriminación contra trabajadores por haber denunciado, testimoniado o intervenido en investigaciones sobre violaciones a la libertad sindical
ARTÍCULO 359 CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO	ARTICULO 359. NUMERO MINIMO DE AFILIADOS. Todo sindicato de trabajadores necesita para constituirse o subsistir un número no inferior a veinticinco (25) afiliados; y todo sindicato patronal no menos de cinco (5) {empleadores} independientes entre sí.	En la región la mayoría de los países tiene 20 el número mínimo de afiliación, excepto México que solicita 30. Mientras que en Argentina, Brasil y Uruguay no hay exigencia numérica para conformar una naciente organización.	Todo sindicato de trabajadores necesita para constituirse o subsistir un número no inferior a quince (15) afiliados; y todo sindicato patronal no menos de cinco (5) {empleadores} independientes entre sí.
ARTÍCULO 432 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO	ARTÍCULO 432. DELEGADOS. 1. Siempre que se presente un conflicto colectivo que pueda dar por resultado la suspensión del trabajo, o que deba ser solucionado mediante el arbitramento obligatorio, el respectivo sindicato o los trabajadores nombrarán una delegación para que presente al empleador, o a quien lo represente, el pliego de las peticiones que formulan. 2. Numeral INEXEQUIBLE.	Este artículo es importante porque permite que los trabajadores o el sindicato nombren una delegación para presentar el pliego de peticiones. Sin embargo, la norma resulta limitada porque no desarrolla garantías suficientes para proteger a esos delegados durante la negociación colectiva. En la práctica, quienes representan a los trabajadores pueden quedar expuestos a presiones, represalias, discriminación o desconocimiento por parte del empleador. Además, la norma no contempla de manera	ARTÍCULO 432. DELEGADOS. Siempre que se presente un conflicto colectivo que pueda dar lugar a la suspensión del trabajo, o que deba ser solucionado mediante arbitramento obligatorio, el respectivo sindicato o los trabajadores nombrarán libremente una delegación para presentar al empleador, o a quien lo represente, el pliego de peticiones que formulan. La designación de los delegados deberá respetar la autonomía sindical, la participación democrática y la representación efectiva de los trabajadores. El empleador no podrá

NORMA	ARTÍCULO	COMENTARIO / PROBLEMA JURÍDICO	NUEVA REDACCIÓN
		clara la posibilidad de presentar el pliego por medios digitales ni establece reglas de protección para garantizar una representación plural, efectiva y libre. Por eso, debería actualizarse para fortalecer la autonomía sindical, la buena fe y la protección de quienes actúan en nombre de los trabajadores.	desconocer, obstaculizar ni ejercer actos de presión o represalia contra quienes integren la delegación negociadora. El pliego de peticiones podrá presentarse de manera física o por medios electrónicos verificables, y el empleador deberá dejar constancia inmediata de su recepción.
ARTÍCULO 433 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO	ARTÍCULO 433. INICIACIÓN DE CONVERSACIONES. 1. El empleador o la representante, están en la obligación de recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación oportuna del pliego de peticiones para iniciar conversaciones. Si la persona a quién se presentare el pliego considerare que no está autorizada para resolver sobre él debe hacerse autorizar o dar traslado al empleador dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del pliego, avisándolo así a los trabajadores. En todo caso, la iniciación de las conversaciones en la etapa de arreglo directo no puede diferirse por más de cinco (5) días hábiles a partir de la presentación del pliego. 2. El empleador que se niegue o eluda iniciar las conversaciones de arreglo directo dentro del término señalado será sancionado por las autoridades del trabajo con multas equivalentes al monto de cinco (5) a diez (10) veces el salario mínimo mensual más alto por cada día de mora, a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Para interponer los recursos legales contra las	Este artículo resulta importante porque obliga al empleador a recibir a los delegados de los trabajadores e iniciar la etapa de arreglo directo. Sin embargo, la norma permite que el inicio de las conversaciones se pueda diferir hasta por cinco días hábiles, lo cual puede generar dilaciones innecesarias en un proceso que debería ser ágil y efectivo. Además, aunque se establece una multa para el empleador que se niegue o eluda iniciar la negociación, dicha sanción se dirige al SENA y no necesariamente repara el daño causado a la organización sindical ni garantiza el fortalecimiento del proceso de negociación colectiva. Por eso, la norma podría mejorarse para asegurar mayor rapidez, buena fe y protección real a los trabajadores.	ARTÍCULO 433. INICIACIÓN DE CONVERSACIONES. El empleador o su representante estarán en la obligación de recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación oportuna del pliego de peticiones, con el fin de iniciar conversaciones de arreglo directo. En todo caso, la iniciación de las conversaciones no podrá diferirse por más de tres (3) días hábiles a partir de la presentación del pliego. El empleador que se niegue, retarde injustificadamente o eluda el inicio de las conversaciones será sancionado por las autoridades del trabajo con multas de Cinco (5) SMNLV por trabajador afectado, sin perjuicio de ordenar el inicio inmediato de la negociación. Cuando la conducta afecte el ejercicio de la negociación colectiva, la autoridad laboral podrá adoptar medidas para garantizar la buena fe negocial y la protección de la organización sindical afectada

NORMA	ARTÍCULO	COMENTARIO / PROBLEMA JURÍDICO	NUEVA REDACCIÓN
	resoluciones de multa, el interesado deberá consignar previamente su valor a órdenes de dicho establecimiento.		
ARTÍCULO 467 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO	ARTÍCULO 467. DEFINICIÓN Convención colectiva de trabajo es la que se celebra entre uno o varios empleadores o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia.	Aunque el artículo conserva gran relevancia jurídica, su contenido resulta limitado frente a las nuevas dinámicas laborales contemporáneas. La norma mantiene una visión tradicional de las relaciones de trabajo, centrada principalmente en esquemas laborales clásicos y presenciales, sin contemplar expresamente fenómenos actuales como el teletrabajo, las plataformas digitales, la tercerización o las nuevas formas de organización sindical. Asimismo, el artículo no desarrolla principios relacionados con la participación efectiva de los trabajadores, la protección reforzada de la libertad sindical ni mecanismos modernos que garanticen negociaciones más equitativas y transparentes. Por ello, se considera necesario actualizar esta disposición para adecuarla a las transformaciones del mundo laboral y fortalecer la eficacia de la negociación colectiva como herramienta de justicia social y protección de los derechos de los trabajadores.	ARTÍCULO 467. DEFINICIÓN La convención colectiva de trabajo es el acuerdo celebrado entre uno o varios empleadores o asociaciones patronales y una o varias organizaciones sindicales de trabajadores, destinado a regular las condiciones laborales, económicas, sociales y tecnológicas aplicables durante su vigencia. La negociación colectiva deberá garantizar la participación efectiva de los trabajadores, el respeto por la libertad sindical, la igualdad entre las partes y la adaptación de las relaciones laborales a las nuevas modalidades de trabajo, incluyendo aquellas desarrolladas mediante tecnologías digitales o formas no tradicionales de empleo.
ARTÍCULO 470 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO	Artículo 470	El artículo limita inicialmente los efectos de la convención colectiva únicamente a los afiliados al sindicato, lo cual puede generar desigualdad entre trabajadores que desempeñan las mismas funciones dentro de una	La convención colectiva de trabajo se aplicará a los afiliados al sindicato y podrá extenderse a otros trabajadores de la empresa bajo criterios de igualdad, representatividad sindical y garantía de libertad de asociación.

NORMA	ARTÍCULO	COMENTARIO / PROBLEMA JURÍDICO	NUEVA REDACCIÓN
		empresa. Además, esta regulación puede fomentar conflictos laborales internos y fragmentar las condiciones de trabajo.	
ARTÍCULO 471 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO	Artículo 471 Extensión automática de la convención colectiva	La extensión automática de la convención colectiva a trabajadores no afiliados, aunque busca garantizar igualdad laboral, puede desincentivar la afiliación sindical y afectar la representatividad de las organizaciones sindicales. Además, genera que trabajadores no afiliados reciban beneficios sin contribuir activamente al fortalecimiento del sindicato. Esto puede debilitar la libertad sindical y disminuir la capacidad de negociación colectiva de las organizaciones de trabajadores.	Cuando un sindicato agrupe más de la tercera parte de los trabajadores de la empresa, la convención colectiva podrá extenderse a trabajadores no afiliados, siempre que exista aprobación previa de la organización sindical y mecanismos que garanticen el fortalecimiento de la afiliación sindical y la sostenibilidad de la organización.
ARTÍCULO 475 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO	CAPÍTULO I. CONVENCIONES COLECTIVAS. ARTÍCULO 475. ACCIONES DE LOS SINDICATOS. Los sindicatos que sean parte de una convención colectiva tienen acción para exigir su cumplimiento o el pago de daños y perjuicios.	Esté artículo establece que los sindicatos que hicieron parte del proceso de convención colectiva tienen las facultades para ejercer acciones por aquellos acuerdo que hayan sido establecidos durante el proceso mencionado anteriormente, sea cumplido y en caso de no incumplimiento se realice el pago de una indemnización por daños y perjuicios. En este artículo se podría ajustar la sanción que como se mencionó anteriormente corresponde al pago de daños y perjuicios. Además, se podría agregar que el empleador está obligado a cumplir lo pactado en el término de 20 días hábiles, luego de encontrarse en mora por el incumplimiento, ya que si lo pactado constituye salario esto puede afectar la economía de los pertenecientes al	ARTÍCULO 475. ACCIONES DE LOS SINDICATOS. Los sindicatos que formaron parte de la convención colectiva, tiene plena facultades para presentar acciones contra los empleadores que incumplan lo pactado durante éste proceso, dicho incumplimiento les otorgará la potestad de pedir una indemnización o el pago de daños y perjuicios causados. Los sindicatos una vez requerido el cumplimiento de las obligaciones tendrán un plazo de 20 días hábiles para cumplir con las obligaciones y en caso de incumplimiento de éste período de tiempo, se impondrá una multa establecida por el ministerio de trabajo.

NORMA	ARTÍCULO	COMENTARIO / PROBLEMA JURÍDICO	NUEVA REDACCIÓN
		sindicato. Posteriormente al incumplimiento de los 20 días hábiles, se le impondrá al empleador una multa establecida por el Ministerio de Trabajo.	
ARTÍCULO 477 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO	CAPÍTULO I. CONVENCIONES COLECTIVAS. ARTÍCULO 477. PLAZO PRESUNTIVO. Cuando la duración de la convención colectiva no haya sido expresamente estipulada o no resulte de la naturaleza de la obra o trabajo, se presume celebrada por términos sucesivos de seis (6) en seis (6) meses.	Este artículo trata sobre la duración de la convención colectiva en el caso cuando ninguna de las partes acuerden en que tiempo terminará esta. Si bien se espera tener una fecha exacta de cuándo va a terminar el tiempo o plazo de la negociación colectiva, en caso que no sea así la ley estipula una vigencia, 6 meses en 6 meses. A todo esto agregar que los derechos que se obtuvieron en la negociación sigan teniendo la misma fuerza después de la prórroga, ya que anteriormente mencionado en una exposición la negociación tiene unas ciertas características y entre ella es que esta va evolucionando a medida que hay cambios ya sean económicos, entre otros, entonces que sean salvaguardados los derechos a los que fueron accedido y en caso de cambios, estos se entiendan actualizados en la prórroga de los 6 meses sucesivo, de tal manera que los derechos que cubren al trabajador no están atrasados a lo que realmente está en la actualidad. Todo esto para evitar las actuaciones arbitrarias.	CAPÍTULO I. CONVENCIONES COLECTIVAS. ARTÍCULO 477. PLAZO PRESUNTO. Si la duración de la convención colectiva no ha sido estipulada o no resulte de la naturaleza de la obra o trabajo, se presume celebrada por términos sucesivos de TRES (3) en TRES (3) meses. Manteniendo los derechos que antes fueron adquiridos y en caso tal haya una modificaciones en los beneficios de manera general se entenderá que automáticamente se actualizará en los dentro de la negociación, ya sean aumentos y demás.
ARTÍCULO 481 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO	ARTICULO 481. CELEBRACION Y EFECTOS. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> <Artículo modificado por el artículo 69 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> Los pactos entre empleadores y	Este artículo permite realiza pactos colectivos entre empleadores y trabajadores no sindicalizados, este hace pie en la balanza normativa que constituye la distinción entre la convención y el pacto colectivos, sin	ARTICULO 481. CELEBRACION Y EFECTOS. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> <Artículo modificado por el artículo 69 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> Los pactos entre empleadores y

NORMA	ARTÍCULO	COMENTARIO / PROBLEMA JURÍDICO	NUEVA REDACCIÓN
	trabajadores no sindicalizados se rigen por las disposiciones establecidas en los Títulos II y III, Capítulo I, Parte Segunda del Código Sustantivo del Trabajo, pero solamente son aplicables a quienes los hayan suscrito o adhieran posteriormente a ellos. ARTÍCULO. PROHIBICIÓN. <Artículo adicionado por el artículo 70 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando el sindicato o sindicatos agrupe más de la tercera parte de los trabajadores de una empresa, ésta no podrá suscribir pactos colectivos o prorrogar los que tenga vigentes.	embargo, muchos tratadistas, organismos internacionales, y el ministerio del trabajo han establecido que este mecanismo suele usarse como medio de socavación sindical o destruye la existencia de estos mismos.	trabajadores no sindicalizados se rigen por las disposiciones establecidas en los Títulos II y III, Capítulo I, Parte Segunda del Código Sustantivo del Trabajo, pero solamente son aplicables a quienes los hayan suscrito o adhieran posteriormente a ellos. Estos solo podrán celebrarse en ausencia de organizaciones sindicales. Bajo la premisa de la CIRCULAR EXTERNA 078 DE 2022, deberá el empleador demostrar el interés real de los trabajadores por suscribir este pacto, mediante acta de asamblea, donde se demuestre que hubo negociación real y adaptación de intereses del trabajador. Posteriormente, el Ministerio del Trabajo, deberá hacer una comprobación de la verdadera intención de la suscripción de este pacto. ARTÍCULO. PROHIBICIÓN. <Artículo adicionado por el artículo 70 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando el sindicato o sindicatos agrupe más de la tercera parte de los trabajadores de una empresa, ésta no podrá suscribir pactos colectivos o prorrogar los que tenga vigentes.
ARTÍCULO 27 DEL DECRETO 1469 DE 1978	CAPITULO V Derecho de Federación y asesoría de Organizaciones Superiores ARTÍCULO 27. Toda federación local o regional de trabajadores necesita para constituirse o subsistir, un número no inferior a diez sindicatos, y toda federación nacional, profesional o industrial, no menos de veinte sindicatos.	Es una norma que reglamenta varios aspectos fundamentales del derecho de asociación y la legislación laboral. Sin embargo, dificulta la formación de federaciones y confederación dado a que la exigencia numérica supera en casi al doble al resto del continente, siendo que en países de la región solicitan solo cinco (5) sindicatos para fundar una federación regional	CAPITULO V Derecho de Federación y asesoría de Organizaciones Superiores ARTÍCULO 27. Toda federación local o regional de trabajadores necesita para constituirse o subsistir, un número no inferior a Cinco (5) y toda federación nacional, profesional o industrial, no menos de Seis (6) sindicatos.

NORMA	ARTÍCULO	COMENTARIO / PROBLEMA JURÍDICO	NUEVA REDACCIÓN
		y más de (5) para una federación de ámbito nacional.	
ARTÍCULO 27 DEL DECRETO 1469 DE 1978	CAPITULO V Derecho de Federación y asesoría de Organizaciones Superiores ARTÍCULO 27. Toda federación local o regional de trabajadores necesita para constituirse o subsistir, un número no inferior a diez sindicatos, y toda federación nacional, profesional o industrial, no menos de veinte sindicatos.	Es una norma que reglamenta varios aspectos fundamentales del derecho de asociación y la legislación laboral. Sin embargo, dificulta la formación de federaciones y confederación dado a que la exigencia numérica supera en casi al doble al resto del continente, siendo que en países de la región solicitan solo cinco (5) sindicatos para fundar una federación regional y más de (5) para una federación de ámbito nacional.	CAPITULO V Derecho de Federación y asesoría de Organizaciones Superiores ARTÍCULO 27. Toda federación local o regional de trabajadores necesita para constituirse o subsistir, un número no inferior a Cinco (5) y toda federación nacional, profesional o industrial, no menos de Seis (6) sindicatos.
ARTÍCULO 28 DEL DECRETO 1469 DE 1978	ARTÍCULO 28. Las confederaciones requerirán para su constitución por lo menos diez federaciones. PARÁGRAFO. Las federaciones y confederaciones legalmente constituidas con anterioridad a la vigencia de este Decreto continuarán subsistiendo, aunque no cuenten con el mínimo aquí prescrito.	Para las confederaciones sucede igual, en países del continente se solicitan (5) federaciones para constituir una confederación mientras que el Colombia este artículo exige 10 federaciones, siendo el doble la exigencia.	ARTÍCULO 28. Las confederaciones requerirán para su constitución por lo menos Cinco (5) federaciones. PARÁGRAFO. Las federaciones y confederaciones legalmente constituidas con anterioridad a la vigencia de este Decreto continuarán subsistiendo, aunque no cuenten con el mínimo aquí prescrito.
ARTÍCULO 28 DEL DECRETO 1469 DE 1978	ARTÍCULO 28. Las confederaciones requerirán para su constitución por lo menos diez federaciones. PARÁGRAFO. Las federaciones y confederaciones legalmente constituidas con anterioridad a la vigencia de este Decreto continuarán subsistiendo, aunque no cuenten con el mínimo aquí prescrito.	Para las confederaciones sucede igual, en países del continente se solicitan (5) federaciones para constituir una confederación mientras que el Colombia este artículo exige 10 federaciones, siendo el doble la exigencia.	ARTÍCULO 28. Las confederaciones requerirán para su constitución por lo menos Cinco (5) federaciones. PARÁGRAFO. Las federaciones y confederaciones legalmente constituidas con anterioridad a la vigencia de este Decreto continuarán subsistiendo, aunque no cuenten con el mínimo aquí prescrito
ARTÍCULO 70 DE LA LEY 50 DE 1990	ARTÍCULO 70. Adiciónase al Capítulo II del Título II Parte Tercera del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente artículo: Prohibición. Cuando el sindicato o sindicatos agrupen más de la tercera parte de los trabajadores de una	Esta ley, permite la suscripción de Pactos Colectivos, siempre y cuando el sindicato no agrupe el tercio de los trabajadores, lo que, por su naturaleza, ha sido discutido por la OIT y tratadista por facilitar la fragmentación sindical,	ARTÍCULO 70. Queda prohibida la suscripción o prorroga de pactos colectivos en toda empresa donde exista al menos una organización sindical, independientemente de su número de afiliados.

NORMA	ARTÍCULO	COMENTARIO / PROBLEMA JURÍDICO	NUEVA REDACCIÓN
	empresa, ésta no podrá suscribir pactos colectivos o prorrogar los que tenga vigentes. Empresas de servicios temporales.	y permite que las empresas mantengan a los sindicatos en la minoría, teniendo en cuanta que, en la situación actual colombiana, no se logra agrupar una parte significativa de los trabajadores.	El empleador está obligado a utilizar la negociación unificada, permitiendo por medio de mesa única y pliego unificado, negociar los beneficios de extralegales que pretendan ser otorgados a los trabajadores no sindicalizados y después de discutidos deberán ser aprobados para evitar la desigualdad de trabajadores y garantizar la sostenibilidad.
ARTÍCULO 1 DEL DECRETO 89 DE 2014	ARTÍCULO 1 Cuando en una misma empresa existan varios sindicatos, éstos, en ejercicio del principio de la autonomía sindical, podrán decidir, comparecer a la negociación colectiva con un solo pliego de peticiones, e integrar conjuntamente la comisión negociadora sindical. Si no hubiere acuerdo, la comisión negociadora sindical se entenderá integrada en forma objetivamente proporcional al número de sus afiliados y los diversos pliegos se negociarán en una sola mesa de negociación para la solución del conflicto, estando todos los sindicatos representados en el procedimiento de negociación y en la suscripción de la convención colectiva. Los sindicatos con menor grado de representatividad proporcional al número de sus afiliados, tendrán representación y formarán parte de la comisión negociadora.	Este artículo aborda el principio de autonomía sindical y tiene como objetivo asegurar una negociación colectiva que sea democrática, justa y representativa en la Empresa cuando existen varios sindicatos. Primeramente, acepta el derecho de las organizaciones sindicales a actuar unificadamente, al presentar una sola lista de demandas e integrar en conjunto una comisión negociadora. De esta manera, se refuerza la unidad de acción sindical y se previenen divisiones que podrían debilitar la defensa de los intereses del personal laboral. No obstante, al momento de escoger la comisión negociadora es el sindicato mayoritario dentro de la empresa quién debe asumir la representación y los sindicatos minoritarios tendrán oportunidad de enviar proporcionalmente su representación.	ARTÍCULO 1 Cuando en una misma empresa existan varios sindicatos, éstos, en ejercicio del principio de la autonomía sindical, el empleador estará obligado a celebrar la convención colectiva con el sindicato más representativo, sin que esto pudiera implicar que las organizaciones sindicales minoritarias puedan tener representación en las discusiones con representantes las cuales ingresarán en forma proporcional a su representatividad. Si no fuere posible la verificación por medios idóneos de la representatividad la autoridad laboral administrativa organizará un referéndum sindical para determinarla. El Procedimiento, fases y resultados quedarán establecidos en la sección sindical del CST.
ARTÍCULO 2 DEL DECRETO 160 DE 2014	ARTÍCULO 2	La regulación de la negociación colectiva en el sector público colombiano mantiene múltiples limitaciones frente a las materias negociables y excluye a ciertos servidores públicos. Esto reduce la	Los empleados públicos tendrán derecho a participar en procesos de negociación colectiva amplios y eficaces, garantizando mecanismos reales de cumplimiento de los acuerdos y limitando las restricciones

NORMA	ARTÍCULO	COMENTARIO / PROBLEMA JURÍDICO	NUEVA REDACCIÓN
		eficacia material de los acuerdos colectivos y limita el derecho de negociación colectiva reconocido constitucionalmente y por los convenios de la OIT.	únicamente a asuntos estrictamente constitucionales o de seguridad nacional.

CEJA
Redistribución de tutelas por decreto
Acceso a la justicia en todas sus modalidades
Justicia sin discriminación
Jueces adjuntos para descongestionar la justicia
Articulación
Atención a la justicia penal
Acceso
Tramite
Decisión
Es un esfuerzo colectivo que se debe implementar
No perder la perspectiva comparada
Hoja de ruta construida Entre todos
Manual judicial
Encontrar convergencias basadas en conversación
Tener en cuenta las diferentes visiones
Enfoque propositivo
Estado de las reformas a la justicia en Latinoamérica
Mejora al modelo operativo
Reforma Estructural
Corregir ineficiencias
No limita a efectos normativos
¿Que cambios han funcionado?
¿Que cambios han fallado?
¿Cuáles debemos ajustar?
Reforma a la justicia en delitos sexuales
Evaluación Normativa
Dimensión institucional de la rama judicial
DIBUJADO EN VIVO POR @AMAZINKSTUDIO

CONCLUSIONES, RETOS Y DESAFÍOS PARA LA REFORMA A LA JUSTICIA

El proceso de reforma al sistema de justicia impulsado por Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y Derecho ha sido un acuerdo colaborativo e institucionalmente coordinado para la formulación de políticas públicas de mediano y largo plazo. Este ejercicio participativo se ha consolidado en dos fases diferenciadas:

1. Primera Fase (2023–2025): Espacio Colaborativo Plural e Informal

En un primer momento, la Comisión Asesora para la Reforma a la Justicia se estructuró como un escenario de creación colectiva, informal y representativo. Su integración reunió a altas autoridades judiciales de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Jurisdicción Especial para la Paz, el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, junto con magistradas, jueces, organizaciones sindicales, la academia, litigantes, defensores de derechos humanos y representantes de comunidades étnicas. Los insumos y propuestas construidos en esta etapa fueron sistematizados en la publicación institucional de abril de 2026.

2. Segunda Fase (2026): Formalización e Integración Académica (Resolución 628 de 2026)

Con la expedición de la Resolución 628 de 2026, la Comisión amplió y diversificó su composición mediante la incorporación de centros de pensamiento, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones sindicales. Asimismo, formalizó el quehacer de sus subcomisiones temáticas e integró una Subcomisión Académica conformada por facultades de derecho del país, cuyo aporte transversal dota de rigor dogmático a las discusiones sin perder su autonomía deliberativa.

II. CONCLUSIONES SUSTANTIVAS DERIVADAS DEL TRABAJO DE LAS SUBCOMISIONES Y DEBATES EN PLENARIA

1. Reformas Institucionales, Garantías de Independencia y Control Disciplinario

- **Alineación con Estándares Interamericanos (Caso *Petro Urrego vs. Colombia*):** Se ratifica la necesidad de tramitar una reforma constitucional que adecue el régimen disciplinario de los servidores públicos de elección popular, de modo que las sanciones de destitución o restricción de derechos políticos sean impuestas exclusivamente por autoridades de naturaleza jurisdiccional (una sala especial para congresistas y un órgano jurisdiccional especializado para los demás cargos no aforados), reestructurando las competencias de la Procuraduría General de la Nación.
- **Consolidación de la Jurisdicción Disciplinaria:** Se plantea la creación de la Jurisdicción Disciplinaria dentro de la Rama Judicial mediante acto legislativo, regulando jueces disciplinarios de primera instancia y consolidando a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial como órgano de cierre con competencia sobre acciones de tutela en la materia.
- **Garantía de Independencia Judicial y Fiscal (Caso *Martínez Esquivia vs. Colombia*):** Se concluye la procedencia de exigir motivación obligatoria en los actos administrativos de insubsistencia respecto de funcionarias, funcionarios y fiscales que adopten decisiones de fondo, como salvaguarda frente a arbitrariedades o injerencias en la autonomía funcional.
- **Modernización del Régimen Disciplinario de Abogados y Arbitraje:** Se enfatiza la urgencia de separar materialmente las etapas de instrucción y juzgamiento en el proceso disciplinario de los abogados para blindar el derecho de defensa. En materia de arbitraje, se propone la actualización de su estatuto incorporando el uso de herramientas tecnológicas e inteligencia artificial bajo criterios territoriales, junto con la precisión de los términos de caducidad en demandas de reparación directa por violaciones graves a los derechos humanos.
- **Concurso de Méritos para Altas Cortes:** Se incorpora la reflexión relativa a modificar la estructura constitucional de selección de magistrados de las altas cortes y órganos de control, priorizando el concurso público de méritos.

2. Justicia Inclusiva, Enfoques Diferenciales y Protección Patrimonial

- **Garantía de Accesibilidad y Ajustes Razonables:** Es prioritario adaptar la infraestructura física, tecnológica y comunicacional del sistema judicial, incorporando la figura del facilitador judicial, el acompañamiento de intérpretes y la reforma explícita a los códigos

procesales (CGP y CPP) para garantizar el debido proceso de las personas en condición de discapacidad.

- **Reconocimiento de la Autonomía y Capacidad Jurídica:** Se reitera la consolidación del paso del modelo de sustitución (interdicción) al régimen de toma de decisiones con apoyo para personas mayores y personas con discapacidad.
- **Medidas frente a Violencias Basadas en Género y Erradicación del Racismo:** Se aprueban iniciativas para la creación de centros especializados, juzgados con competencias específicas en violencias basadas en género (VBG) e instrumentos institucionales dirigidos a erradicar el racismo en la administración de justicia, incluyendo un Observatorio sobre Acceso a la Justicia para la población afro y colectivos discriminados.
- **Sistemas de Información Judicial Diferenciales:** Se requiere la incorporación transversal de la variable discapacidad y variables diferenciales (NARP y LGBTIQ+) en las bases de datos de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación para fundamentar el diseño de políticas públicas.
- **Protección del Derecho de Habitación y Régimen Familiar:** Reconfiguración del proyecto de ley sobre el derecho de habitación del cónyuge o compañero supérstite para extender su amparo a sujetos de especial protección constitucional y familias con integrantes en condición de discapacidad; paralelamente, se proponen reformas a la Ley 54 de 1990 y al artículo 1820 del Código Civil para resolver vacíos en la coexistencia de sociedades conyugales y patrimoniales.

3. Reformas Laborales y Sindicales (Aportes Subcomisión Académica)

- **Protección Constitucional a la Convención Colectiva:** Modificación de los artículos 55 y 56 de la Constitución Política para reorientar el marco conceptual de la negociación colectiva hacia la garantía material de la convención colectiva, reduciendo la brecha regulatoria entre los trabajadores del sector público y del privado.
- **Racionalización de Requisitos de Asociación Sindical:** Reducción de las exigencias numéricas estipuladas en el Decreto 1469 de 1978 para la fundación de sindicatos (25 trabajadores), federaciones y confederaciones, eliminando barreras de representatividad en las pequeñas unidades productivas.
- **Eliminación del Contrato Sindical:** Proposición de suprimir el contrato sindical del Código Sustantivo del Trabajo dada su

desnaturalización como mecanismo de intermediación laboral o tercerización que priva a los trabajadores de los beneficios convencionales.

4. Eficiencia Procesal, Transformación Digital y MASC

- **Proceso Ejecutivo Digital Simplificado:** Desarrollo de plataformas digitales interconectadas e inteligencia artificial para automatizar actuaciones judiciales mecánicas o de verificación formal en los procesos ejecutivos, reservando la función del juez para el control sustancial de legalidad y la resolución de controversias.
- **Institucionalización de los Sistemas Locales de Justicia:** Fortalecimiento de las Casas de Justicia, la mediación comunitaria (integrando a las Juntas de Acción Comunal) y el uso de los MASC, ampliando la oferta de centros de conciliación y arbitraje en territorios rurales apartados.
- **Racionalización de Responsabilidades del Estado y Función Notarial:** Ampliación de competencias notariales y adopción de instrumentos para agilizar la conciliación administrativa y la resolución procesal del pago de condenas a cargo del Estado.

5. Política Criminal, Penal y Justicia Restaurativa

- **Coherencia Normativa Sustancial y Eficiencia Acusatoria:** Modificación del Código Penal para corregir incoherencias punitivas y desproporciones en la prescripción de la acción penal. Optimización de las figuras de aceptación de cargos, preacuerdos y el principio de oportunidad, aunado a la propuesta de suprimir la intervención del Ministerio Público en el proceso penal para redistribuir sus recursos en juzgados y fiscalías.
- **Humanización Carcelaria y Sistema Restaurativo:** Creación del Sistema Nacional de Justicia Restaurativa y Terapéutica, tratamiento jurídico diferenciado para personas reclutadas en la niñez, reestructuración del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes orientado a la resocialización y superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria.
- **Criterios Diferenciales en Delitos de Drogas e Extinción de Dominio:** Tipificación penal diferenciada según el grado de peligrosidad y el contexto territorial en delitos asociados al tráfico de estupefacientes (distinguiendo entre cultivadores, procesadores y lavadores de activos), articulado con mayores facultades

operativas a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) en procesos de extinción de dominio.

III. RETOS Y DESAFÍOS DE POLÍTICA PÚBLICA E INSTITUCIONAL

- **1. Sostenibilidad Presupuestal e Indicadores de Impacto Social:** Superar la formulación de propuestas abstractas mediante la inclusión obligatoria, en cada iniciativa normativa, de:
  - Estimaciones o proyecciones presupuestales de implementación y vinculación de talento humano.
  - Diagnósticos estructurados bajo la metodología de árbol de problemas y soluciones.
  - Una matriz integral de indicadores sociales, temporales y de cobertura que permita el seguimiento ciudadano.
- **2. Enfoque Territorial y Flexibilización de Competencias:** Adecuar las reglas formales del servicio de justicia (cuantías, horarios de atención rural y perfiles judiciales) a la capacidad socioeconómica y realidades de los territorios apartados y marginados.
- **3. Transformación Pedagógica y Ética Tecnológica:** Impulsar la actualización de los currículos de las facultades de derecho e incorporar contenidos obligatorios sobre capacidad jurídica, ajustes razonables y enfoques diferenciales, promoviendo simultáneamente la capacitación judicial en el uso ético de la inteligencia artificial y la reserva de datos sensibles.
- **4. Consolidación de la Reforma como Política de Estado:** Asumir la transformación del aparato judicial no como un esfuerzo gubernamental coyuntural, sino como un proceso permanente de modernización pública soportado en un acuerdo democrático, incluyente e institucionalmente coordinado de mediano y largo plazo.
- **5. Transversalidad y Coordinación Interinstitucional:** Articular eficazmente las dinámicas de las subcomisiones temáticas mediante mesas de trabajo conjuntas —como la requerida entre Reformas Institucionales, Acceso a la Justicia y Justicia Inclusiva—, alineando los productos y propuestas.

Estos son sólo algunos de los elementos que han sido y habrán de seguir siendo considerados en el devenir del debate sobre la reforma a la justicia en Colombia.

Propuestas convergentes

Justicia

Ministerio de Justicia y del Derecho
2026