

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley sin radicar, titulado “*Por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 del 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz.*”

Autores	Construido por la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, y acompañado por el Ministerio de Justicia y del Derecho
Fecha de presentación	Sin radicar
Estado	Sin radicar
Referencia	Concepto No 16.2024

El Consejo Superior de Política Criminal (en adelante “CSPC”) revisó el texto del Proyecto de Ley sin radicar, “*Por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121 del 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz*” (en adelante “El Proyecto” o “El Proyecto de Ley”).

El articulado de El Proyecto se desarrolla así:

ARTÍCULO	CONTENIDO
Artículo 1	Objeto
Artículo 2	Modifica el artículo 77 de la Ley 906 de 2004
Artículo 3	Adiciona al Título II, Capítulo I, de la Ley 906 de 2004, un artículo
Artículo 4	Adiciona al artículo 238 de la Ley 906 de 2004, un segundo inciso
Artículo 5	Adiciona un párrafo al artículo 283 de la Ley 906 de 2004
Artículo 6	Modifica el artículo 331 de la Ley 906 de 2004
Artículo 7	Modifica el numeral 1° y el párrafo del artículo 332 de la

	Ley 906 de 2004
Artículo 8	Modifica el artículo 349 de la Ley 906 de 2004
Artículo 9	Modifica el numeral 7° del artículo 199 de la Ley 1098 de 2006
Artículo 10	Elimina el párrafo del artículo 301 de la Ley 906 de 2004
Artículo 11	Adiciona un inciso al artículo 301 de la Ley 906 de 2004
Artículo 12	Modifica el inciso primero del artículo 323 de la Ley 906 de 2004
Artículo 13	Modifica el artículo 324 de la Ley 906 de 2004
Artículo 14	Vigencia

I. Contextualización

El Proyecto de Ley es fruto de un trabajo conjunto entre Corte Suprema de Justicia y Fiscalía General de la Nación, dos de los principales actores de la política criminal del estado colombiano. Así mismo, cuenta con el acompañamiento permanente del Ministerio de Justicia y del Derecho y fue socializado y retroalimentado por la Comisión de Reforma a la Justicia creada por el Gobierno Nacional, conformada por diversos académicos, autoridades judiciales, representantes de litigantes, trabajadores de la administración de justicia, representantes de centros de pensamiento en materia de justicia, entre otros.

Lo anterior es relevante, en la medida en que importantes actores y operarios del sistema penal acusatorio han hecho parte de la construcción del articulado y por ello, se ha contado con conocimientos estadísticos, jurídicos y prácticos de la operación y desarrollo del sistema penal colombiano.

Teniendo en cuenta dicho contexto y los argumentos que se esbozarán a continuación, el CSPC emite un concepto FAVORABLE a El Proyecto.

II. Metodología usada en este concepto

Teniendo en cuenta que la totalidad del articulado de El Proyecto cuenta con una incidencia político criminal, el CSPC decidió plantear este concepto en bloques temáticos, dentro de los cuales se encuentra la explicación de la reforma y los comentarios que se tienen sobre esta.

En particular, el concepto se referirá a los siguientes bloques temáticos: (i) Objeto del Proyecto; (ii) Reparación Integral; (iii) Justicia Premial; (iv) Incremento Patrimonial; (v) Prueba Anticipada; y (vi) De la Función de Control de Garantías.

III. Desarrollo de los Bloques Temáticos

1. Objeto del Proyecto

1.1. Objeto propuesto

De conformidad con el artículo 1 de El Proyecto de Ley, el mismo tiene como objetivo *“restaurar el equilibrio y los fines del sistema acusatorio, estimular la emisión temprana y oportuna de decisiones judiciales a través de los mecanismos de terminación anticipada, y garantizarlos derechos de las víctimas a la reparación integral y justicia”*.

Para ello, desarrolla 14 artículos, incluido el de vigencia.

1.2. Consideraciones sobre el Objeto

Desde el CSPC se reconoce que el objeto planteado por el Proyecto es adecuado y debe ser promovido en el marco de una política criminal racional, proporcional y necesaria.

Lo anterior, especialmente, porque desde los inicios del sistema penal acusatorio, incorporado mediante el Acto Legislativo 03 de 2002, se planteó un sistema en el cual se reconocía que no todos los procesos podían y debían ser llevados a juicio. No en vano, la Ley 906 de 2004, consagró figuras como el allanamiento a cargos, los preacuerdos y negociaciones, el principio de oportunidad y los mecanismos de justicia restaurativa. Todos ellos, salidas anticipadas dentro del proceso penal, que no necesariamente implicaban el desarrollo de un juicio, pero que no por ello, generaban impunidad. Por el contrario, se trataba de una forma diferente de procesar los casos, plenamente avalada.

No obstante, tras 20 años del sistema, y como se analizará a continuación, se han incorporado diversos limitantes que desincentivan estas salidas alternas

dentro del proceso penal. Así, en buena hora llega una reforma que a través de diversas modificaciones legales restaura el equilibrio y fines del sistema acusatorio, y además, estimula en debida forma la emisión temprana y oportunidad de decisiones judiciales, a través de los mecanismos de terminación anticipada.

2. Reparación Integral

2.1. Propuesta sobre Reparación Integral

El Proyecto pretende la inclusión de la figura de la reparación integral como una nueva casual de la extinción de la acción penal. Para ello, incorpora dentro del artículo 77 de la Ley 906 de 2004 la figura de la siguiente manera:

Texto original	Texto propuesto
<p>“Artículo 77. Extinción. <i>La acción penal se extingue por muerte del imputado o acusado, prescripción, aplicación del principio de oportunidad, amnistía, oblación, caducidad de la querrela, desistimiento y en los demás casos contemplados en la ley”.</i></p>	<p>Artículo 2°. Modificar el artículo 77 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 77. Extinción. <i>La acción penal se extingue por muerte del imputado o acusado, prescripción, aplicación del principio de oportunidad, amnistía, oblación, <u>reparación integral</u>, caducidad de la querrela, desistimiento y en los demás casos contemplados en la ley”.</i></p>

Igualmente, adiciona al Título II, Capítulo I de la Ley 906 de 2004, el artículo 78-A, el cual desarrolla la figura de la reparación integral y la regula de la siguiente manera:

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

“Artículo 78A. Reparación integral. *En los delitos que admiten desistimiento, en los de homicidio culposo y lesiones personales culposas cuando no concorra alguna de las circunstancias de agravación previstas en los artículos 110 y 121 del Código Penal, en los de lesiones personales*

dolosas con secuelas transitorias, en los delitos contra los derechos de autor, y en aquellos contra el patrimonio económico, excepto el hurto calificado por la violencia contra las personas previsto en el inciso 2º del artículo 240 de la Ley 599 de 2000 y extorsión, la acción penal se extinguirá para todos los imputados o acusados cuando cualquiera repare integralmente el daño causado.

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

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

Así, la reforma contempla un grupo específico de delitos (delitos que admiten desistimiento, homicidio culposo, algunas lesiones personales, delitos contra los derechos de autor y algunos delitos contra el patrimonio económico) respecto de los cuales, la acción penal podrá extinguirse cuando se repare integralmente el daño causado.

Adicionalmente prevé que cuando no exista víctima conocida o individualizada, la acción penal puede extinguirse si la reparación se presenta como una caución.

El Proyecto también incluye la posibilidad de preclusión por cualquiera de las causales que extingue la acción penal, incluyendo, por supuesto, la reparación integral.

2.2. Consideraciones sobre la Reparación Integral

Las reformas encaminadas a la incorporación de la figura de la reparación integral resultan convenientes a la luz de la política criminal del Estado colombiano por las siguientes razones:

En primer lugar, porque buscan asegurar y proteger los derechos de las víctimas contemplados en la Constitución Política de Colombia¹ y en el Código de Procedimiento Penal², dentro de los cuales están la verdad, justicia y reparación. Específicamente, el Proyecto busca un mecanismo de reparación ágil y eficaz para las víctimas.

Podría indicarse que ya en la legislación procesal penal existe una etapa establecida para la consecución de la reparación (incidente de reparación integral)³. No obstante, es de público conocimiento que dicho momento procesal se activa a la finalización del proceso penal, lo cual implica tiempos prolongados para la llegada de este.

Por ello, la búsqueda de nuevas alternativas, ágiles y efectivas para lograr la reparación, se constituye en la materialización clara de los derechos de las víctimas.

En segundo lugar, porque el Proyecto es cuidadoso en dar esta posibilidad únicamente a aquellos delitos cuyo objeto de protección no trascienda de la esfera individual y personalísima, creando un criterio claro del conjunto de conductas por los cuales procede.

En tercer lugar, porque la incorporación de la reparación integral constituye la búsqueda de nuevos mecanismos de terminación anticipada del proceso penal, lo cual repercute favorablemente en el sistema, descongestionando despachos fiscales y judiciales. Ello, sin dejar de lado los derechos de las víctimas.

Además, el Proyecto busca que la figura de la reparación integral se pueda aplicar de manera efectiva. En efecto, la iniciativa reconoce que dicha figura se encuentra contemplada en el numeral 1 del artículo 325 de la Ley 906 de 2004, como una causal de principio de oportunidad. No obstante, también reconoce que ella no procede por delitos que excedan de penas de 6 años y, además, deja la potestad de su aplicación únicamente en cabeza de la Fiscalía General de la Nación. Lo anterior, lleva a excluir delitos que bien podrían ser resueltos a través de una indemnización y, además, impone una carga excesiva a la

¹ Ver Constitución Política de Colombia. Artículo 250

² Ver Ley 906 de 2004. Artículo 11.

³ Ver Ley 906 de 2004. Artículos 102 y siguientes.

Fiscalía, pues la procedencia de la figura depende casi exclusivamente de este organismo.

Con lo consagrado en el Proyecto, la figura se vuelve práctica y efectiva de aplicar. Se promueve un rol activo de las víctima y victimario dentro del proceso, y se da una salida efectiva que garantiza los derechos de las víctimas.

Finalmente, la incorporación de la reparación integral no solo promueve los derechos de las víctimas, acelera los procesos y descongestiona el sistema judicial, sino que, además, promueve el objetivo 4 del Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, en virtud del cual se debe dejar la reacción punitiva como última instancia, incluso, al interior de los procesos penales.

3. Justicia Premial

3.1 Propuesta sobre el Fortalecimiento de la Justicia Premial en Colombia

La justicia premial busca incentivar la colaboración de los imputados con la administración de justicia, premiando su contribución a través de la concesión de reducciones de pena o beneficios similares. Esta práctica se fundamenta en el reconocimiento de que la cooperación de los imputados puede ser importante para esclarecer hechos delictivos y para desarticular estructuras criminales organizadas. En este sentido, la justicia premial busca promover la colaboración proporcionando incentivos a aquellos que contribuyen a la administración de justicia, facilitando así la resolución de casos y la identificación de otros actores implicados en actividades ilícitas.

La implementación de la justicia premial en Colombia se fortaleció a partir del Acto Legislativo 03 de 2002, que introdujo un sistema penal de tendencia acusatoria. Este acto legislativo marcó una transformación significativa en el sistema procesal penal, promoviendo un modelo en el cual la eficiencia y la efectividad se volvieron el eje central. En este nuevo marco, la justicia premial ha desempeñado un papel esencial al ofrecer mecanismos para reducir penas o conceder beneficios a quienes colaboren sustancialmente con la justicia.

No obstante, en la práctica, la creación de diversas leyes ha restringido progresivamente el acceso a mecanismos que fortalecen la implementación de

la justicia premial en Colombia. Esto ha dificultado el logro de los objetivos previstos, que son principalmente: (i) reducir la congestión del sistema judicial; (ii) disminuir la impunidad; (iii) asegurar un acceso oportuno a la administración de justicia; y (iv) garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas.

En este contexto, las modificaciones propuestas en El Proyecto tienen como objetivo fortalecer la justicia premial dentro de nuestro ordenamiento jurídico, como se detalla a continuación.

El artículo 9 del Proyecto propone modificar el numeral 7° del artículo 199 de la Ley 1098 de 2006 en relación con los beneficios y mecanismos sustantivos. Esta modificación tiene como objetivo establecer que, en caso de celebración de preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado, o de allanamiento a cargos, se concederá la mitad de la rebaja de pena prevista en los artículos 351, 352, 356-5 y 367 de la Ley 906 de 2004. La modificación permite que el imputado o acusado se beneficie de esta disminución de pena, eliminando la prohibición establecida en el texto original.

El artículo 10 de El Proyecto, pretende eliminar el párrafo del artículo 301 de la Ley 906 de 2004, que desarrolla el instituto jurídico de la flagrancia. El párrafo, actualmente vigente, consagra que la persona capturada en flagrancia sólo tendrá $\frac{1}{4}$ del beneficio de que trata el artículo 351 de la Ley 906 de 2004.

El artículo 12 de El Proyecto modifica el primer inciso del artículo 323 de la Ley 906 de 2004. Esta modificación tiene como objetivo ampliar la aplicación del principio de oportunidad, estableciendo que la Fiscalía General de la Nación podrá aplicarlo también durante la etapa de "indagación".

Finalmente, el artículo 13 de El Proyecto modifica el artículo 324 de la Ley 906 de 2004, relativo a las causales del principio de oportunidad. Ello, con el objetivo de facilitar y promover su aplicación. Para lograr esto, se simplifican las causales, reduciéndolas de 18 a 7 y ajustando el lenguaje, tal como se detalla a continuación.

En particular, (i) la primera causal guarda relación con la justicia restaurativa y se eliminan las restricciones sobre el tipo de delitos a los que se puede

aplicar; (ii) la segunda causal se enfoca en la necesidad de la sanción penal o la desproporción de la misma; (iii) la tercera causal considera los beneficios que la sanción penal puede aportar a la justicia, a las víctimas y a la sociedad en general; (iv) la cuarta causal aborda la colaboración eficaz con la justicia.

Igualmente, (v) la quinta causal guarda relación cuando los bienes derivados de actividades ilícitas son entregados al fondo para la administración de bienes de la Fiscalía General de la Nación; (vi) la sexta causal se refiere a situaciones en las que la persecución penal implica un riesgo o amenaza para la seguridad nacional; y (vii) la séptima causal contempla la interrupción del proceso cuando es necesario para alcanzar un acuerdo o negociación.

Una vez detalladas las disposiciones de El Proyecto relacionadas con el fortalecimiento de la justicia premial, se procederá a emitir los comentarios pertinentes desde una perspectiva de política criminal.

3.2 Consideraciones sobre el Fortalecimiento de la Justicia Premial en Colombia

El CSPC considera que las disposiciones mencionadas se alinean con la política criminal del Estado colombiano, especialmente en lo que respecta al fortalecimiento de la justicia premial, como se detalla a continuación.

En primer lugar, como se mencionó anteriormente, El Proyecto tiene como objetivo recuperar el propósito original del Acto Legislativo 01 de 2002, que introdujo la Ley 906 de 2004. Es importante recordar que el sistema penal con enfoque acusatorio pretendía “*potenciar las actuaciones mediante la justicia premial, buscando asegurar su prontitud y eficacia*” (Exposición de Motivos de El Proyecto).

El sistema de justicia premial se diseñó en respuesta a la incapacidad de la administración de justicia para procesar todos los casos que llegan al ente acusador. Frente a esta limitación, se presentaban dos alternativas: (i) permitir que algunos casos quedaran sin resolver o prescribieran, o (ii) garantizar el procesamiento de todos los casos, priorizando las negociaciones y las terminaciones anticipadas.

En este contexto, la lógica detrás de las disposiciones de El Proyecto es fortalecer la justicia premial. Según la exposición de motivos de El Proyecto, el objetivo es que solo el 10% de los casos que llegan a la administración de justicia terminen efectivamente en juicio. Este enfoque permite una administración más ágil y efectiva de los recursos judiciales, favoreciendo una resolución más rápida y justa de los casos.

En segundo lugar, el aumento de leyes que restringen el acceso a mecanismos que promueven la justicia premial ha incrementado los obstáculos para las negociaciones con las personas procesadas. Como resultado, la justicia premial se utiliza cada vez menos, lo que ha llevado a la necesidad de llevar todos los casos a juicio. Este cambio ha aumentado la carga de trabajo del sistema judicial, generando mayor congestión, elevando la impunidad y reduciendo los derechos de las víctimas.

La Corte Suprema de Justicia ha mostrado una preocupación por la “inflación legislativa y el aumento de penas y supresión de beneficios” (CSJ SP, 5 nov. 2008, Rad. 29056), todo ello, de cara a las diferentes reformas que desincentivan los mecanismos de terminación anticipada del proceso penal y llevan a la eliminación de incentivos para lograr salidas negociadas y restaurativas con posibles autores de conductas punibles. Los argumentos para limitar legislativamente los beneficios punitivos en la justicia premial se han enfocado en los derechos de las víctimas, pero no han considerado plenamente las consecuencias de estas restricciones. La certeza de una condena rápida, aunque implique una sanción menor, resulta ser una mejor alternativa frente a la prolongación indefinida de un proceso, la posibilidad de un fallo absolutorio o, en el peor de los casos, la prescripción de la acción penal, que son escenarios que fomentan la impunidad.

Por ejemplo, como se ilustra en la gráfica 1, en el año 2007 el sistema judicial resolvía el 79% de los casos mediante la aceptación de cargos. En contraste, para el año 2023, este porcentaje ha disminuido aproximadamente un 20%.

Gráfica 1. Gráfico de la Distribución de las sentencias absolutorias y condenatorias según el tipo de terminación y año de actuación 2005- 2023.

Gráfico 4. Distribución de las sentencias absolutorias y condenatorias según tipo de terminación y año actuación, 2005-2023



Fuente: Elaboración Dirección de Políticas y Estrategia – Subdirección de Políticas Públicas y Estrategia Institucional, con base en cifras del SPOA.

Nota: Adaptado de *La Caracterización del comportamiento de sentencias absolutorias de la Fiscalía General de la Nación 2005-2023* (p. 10), por Fiscalía General de la Nación, 2023.

En tercer lugar, esta Corporación considera que la ausencia de rebajas de pena puede llevar a los procesados a utilizar diversas tácticas para prolongar el proceso penal. Sin incentivos claros para aceptar culpabilidad o colaborar con la administración de justicia, las personas procesadas pueden recurrir a estrategias como retrasos procesales, solicitudes de aplazamientos o presentación de recursos innecesarios, lo que dilata la resolución de los casos.

Además, la demora injustificada impacta directamente en los derechos de las víctimas, quienes deben enfrentar una espera prolongada para la resolución de sus casos, la posible pérdida de pruebas y, en algunos casos, la revictimización. Precisamente, esta es otra de las razones por las que el CSPC estima que la limitación de mecanismos de justicia premial que ofrezcan rebajas de pena puede socavar la eficacia del sistema judicial y la protección de los derechos de las víctimas, al no fomentar una resolución más ágil y justa.

Al respecto, es pertinente mencionar que, de acuerdo con cifras de la Fiscalía General de la Nación, aportadas en la exposición de motivos, en Colombia en el año 2022 se reportaron 1.648.871 noticias criminales, cifra que aumentó a 1.815.751 en 2023. Hasta el momento en 2024, se han registrado 559.313 noticias criminales. Estos números reflejan un incremento significativo en el

volumen de actuaciones penales, lo que sugiere una creciente congestión en la Fiscalía General de la Nación y en la administración de justicia. Esta situación se ve acentuada por el hecho de que, actualmente, el número total de casos activos es de 3.284.944.

Además, en 2023, la Fiscalía presentó 52.278 escritos de acusación. De estos, solo 2.742 se derivaron de preacuerdos, lo que representa poco más del 5% del total. Estos datos evidencian una desviación de los objetivos fundamentales del Sistema Penal Acusatorio, que busca precisamente la reducción de la congestión judicial y la promoción de mecanismos más ágiles para la resolución de los casos.

En quinto lugar, el CPSC estima que las cifras y estadísticas han demostrado que imponer altas penas de privación de libertad no siempre actúa como un disuasivo efectivo para prevenir delitos. En cambio, la aplicación efectiva de la ley, facilitada por mecanismos como allanamientos y preacuerdos, resulta tener mayor relevancia para mejorar la respuesta del sistema judicial.

Por ejemplo, en el contexto del delito de feminicidio, en la discusión legislativa que dio origen a la Ley 1761 de 2015, inicialmente se contempló la prohibición de rebajas de pena con el fin de imponer sanciones ejemplarizantes, dada la gravedad del delito (Gaceta del Congreso No. 773 del 26 de septiembre de 2013, pág. 8). No obstante, al final de las discusiones se decidió permitir los preacuerdos, aunque con una rebaja de pena reducida a la mitad del beneficio originalmente previsto en la Ley 906 de 2004, para equilibrar la eficacia y la economía procesal. Desde la entrada en vigor de la ley en mención, aproximadamente el 29.8% de los casos de feminicidio han concluido anticipadamente. Ello muestra que aún en delitos de especial gravedad, el propio legislador ha considerado la incorporación de beneficios y los mismos han dado resultados positivos, traducidos en sentencias condenatorias más ágiles.

En sexto lugar, el CSPC estima que, en los casos de flagrancia, la tasa de absolución ha aumentado significativamente. Como se ilustra en la gráfica que se presenta a continuación, los casos de absolución de casos con captura en flagrancia han pasado de 2 de cada 10 casos en 2008 a 6 de cada 10 en 2019. Este aumento es preocupante y puede estar relacionado con la falta de incentivos para la aceptación de cargos. La ausencia de mecanismos que

promuevan la colaboración de los procesados y la aceptación de culpabilidad podría estar contribuyendo a un incremento en el número de absoluciones, lo que afecta la eficacia del sistema judicial y la resolución de los casos.

Figura 2. Gráfico de la Tasa de absolución y condena por acusación directa con captura en flagrancia 2005-2023.

Gráfico 7. Tasa de absolución y condena por acusación directa con captura en flagrancia 2005-2023



Fuente: Elaboración Dirección de Políticas y Estrategia – Subdirección de Políticas Públicas y Estrategia Institucional, con base en cifras del SPOA.

Nota: Adaptado de *La Caracterización del comportamiento de sentencias absolutorias de la Fiscalía General de la Nación 2005-2023* (p. 13), por Fiscalía General de la Nación, 2023.

Se destaca que algunos miembros del CSPC, aún cuando manifiestan su intención de acompañar integralmente la postura de este concepto, hacen la salvedad de que les resulta problemática la reforma al numeral 7° del artículo 199 de la Ley 1098 de 2006. Ello, por considerar que la eliminación de limitantes para lograr acuerdos y negociaciones en delitos relacionados con Niños, Niñas y Adolescentes tiene un riesgo de vulneración de los derechos de los niños, contemplados en el artículo 244 de la Constitución Política de Colombia.

Finalmente, debe indicarse que en relación con la causal número 1 incorporada por el artículo 13 del Proyecto de Ley, el CSPC sugiere una redacción simplificada que permita aplicarla de manera más efectiva, de la siguiente manera:

Artículo 13. Modificar el artículo 324 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 324. Causales. *El principio de oportunidad se aplicará en los siguientes casos:*

1. Cuando se apliquen los mecanismos de justicia restaurativa reconocidos en el presente código y en los estándares internacionales y se hayan cumplido las condiciones allí establecidas.

4. Incremento Patrimonial

4.1 Propuesta sobre el Allanamiento en casos de Incremento Patrimonial Ilícito

El artículo 8 de El Proyecto busca modificar el artículo 349 de la Ley 906 de 2004, sobre improcedencia de preacuerdo o negociaciones con el imputado o acusado. Este artículo en particular establece que en los delitos en los cuales el sujeto activo de la conducta punible hubiese obtenido incremento patrimonial fruto del mismo, no se podrán celebrar preacuerdos con la fiscalía hasta tanto se reintegre, por lo menos, el cincuenta por ciento del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el recaudo del remanente.

La modificación que busca El Proyecto consiste en que la anterior restricción no opere cuando el imputado o acusado se allane unilateralmente a los cargos. Igualmente, establece que frente al reintegro parcial o total del incremento patrimonial descrito en el inciso anterior, la menor o mayor proporción del provecho ilícito devuelto incidirá directamente en el monto de la rebaja a reconocer por virtud del allanamiento, según la etapa en que éste se produzca.

4.2 Consideraciones sobre el Allanamiento en casos de Incremento Patrimonial Ilícito

El punto abordado en la modificación en mención, en sentir del CSPC, resulta acorde a la política criminal del Estado colombiano, por las siguientes razones.

En primer lugar, es una medida que busca promover la justicia premial y el ahorro procesal. La modificación refleja una intención clara de fomentar la justicia premial dentro del sistema judicial, ya que busca incentivar la aceptación de cargos y, por ende, generar ahorros procesales eliminando la limitante que existe actualmente. Este enfoque contribuye a la reducción de la congestión judicial al facilitar la resolución de casos, alineándose con el propósito de hacer más eficiente el sistema judicial.

En segundo lugar, es conveniente resaltar que la posición que adoptó la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia del 27 de septiembre de 2017 (Rad. 39831), en relación con ampliar un limitante que no estaba contemplado por el legislador penal, ha redundado en una imposibilidad de hacer efectiva la justicia premial en estos casos y ha repercutido claramente en la congestión judicial. Por tanto, la modificación es positiva, en tanto busca revertir las restricciones que han limitado la aplicación efectiva de la justicia premial en casos como el estudiado.

Al respecto, la gráfica que se enseña a continuación evidencia un declive notable en las sentencias condenatorias obtenidas a través de la aceptación de cargos

Figura 3. Gráfico de la Distribución de las sentencias absolutorias y condenatorias según el tipo de terminación y año de actuación 2005- 2023.

Gráfico 4. Distribución de las sentencias absolutorias y condenatorias según tipo de terminación y año actuación, 2005-2023



Fuente: Elaboración Dirección de Políticas y Estrategia – Subdirección de Políticas Públicas y Estrategia Institucional, con base en cifras del SPOA.

Nota: Adaptado de *La Caracterización del comportamiento de sentencias absolutorias de la Fiscalía General de la Nación 2005-2023* (p. 10), por Fiscalía General de la Nación, 2023.

En tercer lugar, el CSPC estima que dicha modificación impacta positivamente en reducir el desgaste de la administración de justicia. Para ello, es importante distinguir entre las figuras del allanamiento, los preacuerdos y las negociaciones, ya que cada una tiene una naturaleza y un propósito específico dentro del proceso penal. El allanamiento a cargos, a diferencia de los preacuerdos y negociaciones, no implica un esfuerzo de la Fiscalía General de la Nación para negociar términos, sino que se basa en una aceptación

unilateral de la responsabilidad por parte del imputado. Este mecanismo se presenta como uno de los escenarios más adecuados para la terminación eficiente de un proceso penal, dado que simplifica el procedimiento al eliminar la necesidad de surtir etapas adicionales.

Finalmente, el CSPC estima que, aunque se elimine el requisito de reintegro del incremento patrimonial ilícito como condición para negociar preacuerdos, esto no elimina el incentivo para que el imputado devuelva el dinero obtenido de manera ilegal. La entrega parcial o total del incremento patrimonial que se obtiene aún puede influir en el porcentaje de rebaja de pena a reconocer en caso de allanamiento a cargos. Este ajuste mantiene la motivación para la restitución del beneficio ilícito, asegurando que la devolución siga siendo un factor determinante en la reducción de la pena y, por ende, fomente la cooperación del imputado.

No obstante las anteriores consideraciones, el CSPC considera que puede haber una mejora en la redacción de la norma propuesta, respetando su filosofía e intención. Para ello, se sugiere la siguiente redacción:

Artículo 8°. Modificar el artículo 349 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

“Artículo. 349. Improcedencia de preacuerdos o negociaciones con el imputado o acusado. En los delitos en los cuales el sujeto activo de la conducta punible hubiese obtenido incremento patrimonial fruto del mismo, no se podrán celebrar preacuerdos con la fiscalía hasta tanto se reintegre, por lo menos, el cincuenta por ciento del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el recaudo del remanente.

La anterior restricción no opera cuando el imputado o acusado se allane unilateralmente a los cargos.

En todo caso, la menor o mayor proporción del provecho ilícito devuelto y la etapa en que se produzca el reintegro, incidirán directamente en la determinación de la rebaja a reconocer por virtud del allanamiento”.

5. Prueba Anticipada

5.1. Propuesta sobre Prueba Anticipada

El Proyecto consagra la inclusión de un párrafo dentro del artículo 284 de la Ley 906 de 2004 bajo el siguiente tenor:

Artículo 5°. El artículo 284 de la Ley 906 de 2004 tendrá un párrafo 6°, el cual quedará así:

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

En esencia, la inclusión busca que cuando se aplique la causal número 4 de la figura de principio de oportunidad, esto es, que haya colaboración eficaz con la justicia por parte del postulante, se debe practicar una prueba anticipada al testimonio de quien está otorgando la información correspondiente.

5.2. Consideraciones sobre la Prueba Anticipada

La consagración de la prueba anticipada en el marco de la causal de colaboración con la justicia del principio de oportunidad resulta razonable por dos razones fundamentales.

En primer lugar, porque se convierte en una manera eficaz de que el beneficiario del principio de oportunidad pueda cumplir con su compromiso de colaboración y declaración, sin que este quede supeditado a que sea llamado a un juicio. Esto implica que su situación jurídica puede quedar resuelta de forma más ágil y oportuna, contribuyendo a la descongestión judicial.

En la práctica, en muchas oportunidades, la persona beneficiaria del principio de oportunidad pasa años hasta que puede ser llamada a juicio a declarar. Esto se da, porque el trámite de principio de oportunidad puede estar siendo

adelantado desde una noticia criminal diferente a la cual se va a rendir el testimonio. Así, cada tiempo procesal es diferente, y muchas veces, el beneficiario, aun cuando tiene la voluntad de colaborar y declarar, no lo puede hacer, simplemente porque el escenario procesal para hacerlo aún no ha llegado.

En segundo lugar, la prueba anticipada es el mecanismo idóneo para asegurar la prueba que ha gestionado la fiscalía. Esto es importante, pues no es extraño que desde el momento en que empieza la colaboración, hasta el momento en que el beneficiario efectivamente va a ir a juicio a declarar, existen cambios de versiones, amenazas, arrepentimientos o hasta la muerte del postulante, lo que impide la consolidación de la prueba en el proceso penal. En cambio, si dicha información es recaudada con las formalidades propias de la prueba anticipada, la misma se convierte en un elemento seguro para el ente acusador, que no dependerá de mayores factores externos y que repercutirá favorablemente en la agilidad de los casos, la congestión y los derechos de las víctimas.

6. De la Función de Control de Garantías

6.1. Propuesta sobre la Función de Control de Garantías

El Proyecto contempla una adición de un segundo inciso al artículo 238 de la Ley 906 de 2004 en el siguiente sentido:

Artículo 4º. Adicionar al artículo 238 de la Ley 906 de 2004, un segundo inciso, el cual quedará del siguiente tenor:

El recurso de apelación promovido contra las decisiones adoptadas por un Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, en desempeño de la función de Juez de Control de Garantías, será resuelto por los tres (3) Magistrados integrantes de la Sala que le sigue en turno”.

En resumen, la propuesta normativa implica que cuando un Magistrado del Tribunal Superior de Bogotá actúe como Juez de Control de Garantías de procesos que conozca la Corte Suprema de Justicia⁴, y se interponga un

⁴ Ver Ley 906 de 2004. Artículo 39, inciso 1.

recurso sobre su decisión, dicho recurso será resuelto por 3 magistrados de la Sala que le sigue en turno.

6.2. Consideraciones sobre la Función de Control de Garantías

La reforma planteada en este bloque temático resulta acertada y necesaria dentro del proceso penal colombiano por dos razones fundamentales.

En primer lugar, porque la Ley 906 de 2004 contiene un vacío normativo en relación a la autoridad llamada a ser segunda instancia de un Magistrado del Tribunal Superior de Bogotá que actúa como Juez de Control de Control de Garantías. Sin dicha aclaración, hay una posibilidad de poner en riesgo el derecho fundamental al debido proceso y el derecho a una segunda instancia. Por lo tanto, resulta deseable y adecuado otorgar un camino claro para asegurar dichos derechos.

Ahora bien, la fórmula planteada también resulta acertada pues aun cuando para algunos, el llamado a fallar la segunda instancia en estos casos es la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, lo cierto es que ninguna de las salas que componen esa corporación- Sala de Casación Penal, la Sala de Instrucción y la Sala Especial de Primera Instancia— tiene atribuciones de control de garantías establecidas por la Constitución o la ley.

Además, si alguno de sus miembros interviniera en la resolución del recurso, quedarían inhabilitados para ejercer la función de conocimiento que les corresponde en relación con los aforados legales y constitucionales.

Dado que no existe un órgano superior al Tribunal diferente a la Corte Suprema de Justicia, pero como se ha visto, ella no puede estar llamada a revisar las decisiones de segunda instancia, lo más adecuado es que la resolución del recurso quede en manos de otra autoridad dentro de la misma corporación, asegurando así la continuidad y la imparcialidad del proceso.

IV. Conclusión

Por las razones antes expuestas, se emite concepto **FAVORABLE** por parte del Consejo Superior de Política Criminal al proyecto de ley sin radicar *“Por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004, 1098 de 2006, 1121*

del 2006 y 1453 de 2011, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz”.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



DIEGO MAURICIO OLARTE RINCÓN
Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

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

Revisó: Dirección de Política Criminal y Penitenciaria

Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal