REPÚBLICA DE COLOMBIA

# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXV - Nº 349 Bogotá, D. C., miércoles, 1º de junio de 2016 EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 56 DE 2015 SENADO

*por medio de la cual se establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 31 de mayo de 2016

Doctor

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de las Comisión Primera del Senado de la República, atentamente me permito rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado, *por medio de la cual se establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Trámite.

2. Objeto y contenido del proyecto de ley.

3. Justificación, conveniencia o inconveniencia del proyecto de ley.

4. Pliego de modificaciones.

5. Proposición.

6. Texto propuesto para segundo debate.

1. **Trámite**

La iniciativa objeto de estudio fue presentada el 18 de agosto de 2015 por el honorable Senador Luis Fernando Duque García. El proyecto de ley fue debidamente publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 603 de 2015 y repartido a la Comisión Primera de Senado de conformidad con lo establecido en la Ley 3ª de 1992.

Así las cosas, el proyecto de ley fue asignado al despacho de este Senador Ponente por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de acuerdo con el acta MD-08 de fecha 2 de septiembre de 2015.

La ponencia para primer debate fue radicada el 28 de octubre de 2015, la cual fue debidamente publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 859 de 2015.

El 4 de mayo de 2016 el proyecto de ley fue sometido a consideración y votación de la Comisión Primera del Senado de la República, en primer debate.

Durante el primer debate, el proyecto de ley objeto de estudio fue aprobado por unanimidad por parte de la Comisión Primera del Senado de la República, de acuerdo con el texto propuesto en el pliego de modificaciones.

1.1. **Del tipo de ley que se tramita**

Los colombianos a partir de la Constitución de 1991 nos hemos dado un régimen de un Estado Social y Democrático de Derecho, el cual se desarrolla en todo el ordenamiento constitucional. Así, la Rama Legislativa, por disposición constitucional, es la encargada de hacer las leyes y en ejercicio de dicha función legislativa, es menester identificar el tipo de ley que se pretende tramitar, pues es con fundamento en ello que se podrá determinar el procedimiento que deberá aplicársele.

Así las cosas, existen en el ordenamiento jurídico colombiano varios tipos de ley, a saber: leyes orgánicas, leyes ordinarias, leyes estatutarias y leyes marco; además de otras leyes con trámites especiales como son las leyes aprobatorias de tratados, la ley del Plan Nacional de Desarrollo y la ley Anual de Presupuesto.

En el caso específico estamos frente a un proyecto de ley que tiene por objeto establecer la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial como espacio para incentivar el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos. En principio, podría pensarse que el proyecto de ley objeto de estudio corresponde a una ley de carácter estatutario, debido a que, al pretender establecer la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, estaría regulando un aspecto esencial del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia o un elemento de esta última, materias que según el artículo 152 Superior deben tramitarse mediante leyes estatutarias.

Sin embargo, en Sentencia C- 035 de 2015, la Corte Constitucional estableció que "*(…) la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario (…)*"[1].

Mientras que la Sentencia C- 791 de 2011 estableció tres subreglas para la determinación de la reserva estatutaria[2]:

(i) Cuando la ley actualiza o configura el contenido de los elementos estructurales de un derecho fundamental debe ser expedida mediante el procedimiento legislativo más exigente,

(ii) Igual exigencia se predica cuando se regulan o precisan los aspectos inherentes a su ejercicio y los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido y,

(iii) Por el contrario, cuando la ley tenga como cometido armonizar o ponderar derechos, que sin duda es su función más común, deberá ser tramitada por procedimientos ordinarios.

Así las cosas, de la interpretación conjunta de las Sentencias C-035 de 2015 y C-791 de 2011, se puede llegar a la conclusión de que el proyecto de ley objeto de estudio corresponde a una ley ordinaria, debido a que a través del mismo no se actualiza o configura el contenido de los elementos estructurales de un derecho fundamental, ni tampoco regula o precisa los aspectos inherentes a su ejercicio ni los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido; como tampoco se está legislando sobre un elemento esencial de la conciliación como instrumento de la administración de justicia.

Por el contrario, lo que busca el proyecto de ley en mención es promover la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial para que dicha figura tenga más arraigo en la sociedad colombiana.

2. **Objeto y contenido del proyecto de ley**

El presente proyecto de ley pretende establecer la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, como espacio para incentivar el uso de esta figura como herramienta para la solución de controversias, en aras de superar las mismas y de encontrar una solución para descongestionar asuntos propios de la administración de justicia y generar mejores espacios para el acceso a la justicia[3].

El Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado, "*por medio de la cual se establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, y se dictan otras disposiciones*", de acuerdo con el texto aprobado en primer debate, consta de 9 artículos, a saber:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, como espacio para incentivar el uso de este mecanismo alternativo de solución de conflictos.

Artículo 2°. *Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial*. La Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial deberá realizarse en todo el país la última semana del mes de mayo de cada año.

Artículo 3°. *Autoridades, organismos o entidades*. Todas las autoridades, organismos o entidades que tengan competencias en materia de conciliación extrajudicial están obligadas a adelantar y fomentar la jornada nacional de conciliación de que trata la presente ley, dentro del ámbito de sus competencias.

El Ministerio de Justicia y del Derecho establecerá, de acuerdo con el precedente en sus estadísticas, la cantidad de conciliaciones extrajudiciales que cada autoridad, organismo o entidad deberá realizar durante dicha jornada, para alcanzar los objetivos de forma progresiva.

Artículo 4°. *Gratuidad en las jornadas*. Los servicios de conciliación que prestan los conciliadores durante la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial serán gratuitos.

Las solicitudes de conciliación no resueltas en la jornada nacional, deberán ser reprogramadas sin perjuicio de la gratuidad de que trata el presente artículo.

Artículo 5°. *Promoción y divulgación de la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial*. Corresponderá al Gobierno nacional, departamental y municipal, en coordinación con las diferentes autoridades, organismos y entidades de que trata el artículo 3° de la presente ley, la promoción y divulgación de la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial.

Artículo 6°. *Recaudo y análisis de información*. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho recaudará y analizará los datos generados en la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, conforme con la información que re-

[1] La regla general del proceso legislativo en cuanto al proceso legislativo se establece por parte de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-035/15.

[2] Dentro del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional colombiana se estableció en la sentencia C-791 de 2011 los requisitos para que a una ley se le dé trámite estatutario.

[3] Tomado del Proyecto de ley número 056 de 2015 Senado "*por medio de la cual se establecen las jornadas nacionales de conciliación, y se dictan otras disposiciones*".

mitan las autoridades, organismos o entidades competentes en esta materia.

Artículo 7°. *Premio Nacional de Conciliación*. Créase el Premio Nacional de Conciliación, el cual será otorgado anualmente por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

El premio es un reconocimiento no pecuniario, enmarcado en el concepto de efectividad y buenas prácticas, que fomenten la conciliación.

Artículo 8°. *Reglamentación*. Todo lo concerniente a la presente ley será reglamentado por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

3. **Justificación, conveniencia o inconveniencia del proyecto de ley**

3.1. **De los mecanismos alternativos de solución de controversias**

Los mecanismos alternativos de solución de controversias son figuras excepcionales al monopolio que tiene el Estado de la administración de justicia, en la medida que permiten a las partes mismas del conflicto solucionarlos, bien sea mediante acuerdos y fórmulas planteados y comunicados directamente por ellos mismos o a través de un tercero neutral e imparcial que facilita y promueve el diálogo y la negociación (autocomposición) o que les impone una decisión (heterocomposición).

La importancia de los mecanismos alternativos de solución de controversias radica principalmente en su potencialidad para materializar el fin constitucional de la convivencia pacífica y para hacer efectivo el derecho al acceso a la administración de justicia, además constituyen una forma de participación democrática de la sociedad civil en los asuntos que los afectan y son mecanismos efectivos de desjudicialización de conflictos y de descongestión judicial.

Así, los mecanismos alternativos de solución de controversias, más que medios para la descongestión judicial, son procedimientos menos formales y alternativas de justicia que complementan las opciones a las que pueden acudir las personas para resolver sus disputas, que además les garantizan el acceso efectivo a la justicia y la resolución pacífica de los conflictos[4].

Los mecanismos alternativos de solución de controversias encuentran su fundamento constitucional en el inciso 4 del artículo 116 Superior, según el cual:

"*(…) Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley. (…)*".

En la misma línea, la Ley 270 de 1996 "*Estatutaria de la Administración de Justicia*" desarrolló el precepto constitucional anteriormente citado, estatuyendo la alternatividad de mecanismos para la solución de controversias, como un principio de la administración de justicia, en los siguientes términos:

*"(…)* ***Artículo 8°.*** *Modificado por el artículo 3°, Ley 1285 de 2009. Mecanismos Alternativos. La ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.*

*Excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes.*

*Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.*

*El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, realizará el seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten en desarrollo de lo dispuesto por este artículo y cada dos años rendirán informe al Congreso de la República. (…)*".

Así mismo, la Ley 270 de 1996 en su artículo 13 dispuso:

*"(…)* ***Artículo 13****. Del Ejercicio de la Función Jurisdiccional por otras Autoridades y por Particulares. Modificado por el artículo 6°, Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:*

*(…).*

*3. Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en los términos que señale la ley. Tratándose de arbitraje, en el 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 la de un Centro de Arbitraje, respetando, en todo caso los principios constitucionales que integran el debido proceso. (…)*".

De acuerdo con la previsión constitucional y el desarrollo legal, anteriormente citados, existen diversos mecanismos alternativos de solución de controversias, entre otros: amigable composición, mediación, conciliación y arbitraje.

La amigable composición está prevista en el artículo 59 de la Ley 1563 de 2012 como "*(…) un mecanismo alternativo de solución de conflictos, por me-*

[4] Sentencia C-1195 de 2001 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Rodrigo Uprimny Yepes y Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Rodrigo Uprimny Yepes, Jaime Córdoba Triviño, Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

*dio del cual, dos o más particulares, un particular y una o más entidades públicas, o varias entidades públicas, o quien desempeñe funciones administrativas, delegan en un tercero, denominado amigable componedor, la facultad de definir, con fuerza vinculante para las partes, una controversia contractual de libre disposición. (…)*".

Por su parte, la mediación es considerada el más sencillo y directo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en la medida que las partes de la controversia cuentan con la intervención de un tercero, que si bien carece de facultades para decidir sobre la solución de la disputa, es el encargado de generar las condiciones necesarias para que sean los mismos sujetos en conflicto quiénes logren un acuerdo sobre su solución.

El arbitraje, es un mecanismo alternativo de solución de conflictos mediante el cual las partes defieren a árbitros la solución de una controversia relativa a asuntos de libre disposición o aquellos que la ley autorice[5]. Así las cosas, la justicia arbitral tienen origen en la voluntad de las partes del conflicto, implica el ejercicio transitorio y temporal de la función jurisdiccional por particulares, tiene carácter procesal y se concreta en la expedición de fallos en derecho y en equidad[6].

3.2. **De la conciliación en la Constitución, en las leyes y en la jurisprudencia, colombianas**

La conciliación se ha posesionado como el mecanismo alternativo de solución de controversias por excelencia, toda vez que es el más utilizado. Según la Sentencia C-222 de 1993 "*(…) es un procedimiento por el cual un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, se reúnen para componerla con la intervención de un tercero neutral –conciliador– quién, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo y el imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian. (…)*".

Además del fundamento constitucional consagrado en el inciso 4° del artículo 116 Superior y de los fundamentos legales estatutarios desarrollados por la Ley 270 de 1996[7], arriba citados, de acuerdo con la Sentencia C-893 de 2001, la figura de la conciliación ha tenido un extenso desarrollo en la legislación colombiana a lo largo del tiempo:

*"(…) en la legislación colombiana, la conciliación se remonta al Decreto 2158 de 1948, adoptado como legislación permanente por el Decreto 4133 de 1948, por el cual se dicta el Código Procesal del Trabajo. El artículo 19 del estatuto (que corresponde al artículo 41 del Decreto compilatorio 1818 de 1998), establece que "la conciliación podrá intentarse en cualquier tiempo, antes o después de presentarse la demanda". La institución se encuentra regulada además en los artículos 20 al 24 del mismo estatuto. El artículo 15 del Código Sustantivo del Trabajo también incluyó la transacción, advirtiendo que no es válida cuando se trate de derechos ciertos e indiscutibles.*

*Con posterioridad, fue la Ley 23 de 1991 en su capítulo tercero dictó el régimen atinente a la conciliación laboral, pero la misma no entró a regir debido a que nunca se expidió el decreto que pretendía modificar la estructura del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de conciliación obligatoria, cual era la condición de vigencia impuesta por el artículo 46 de la propia Ley 23.[21]*

*La Ley 446 de 1998, expedida con el fin de regular íntegramente la materia, define la conciliación como "un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador". (Artículo 64 Ley 446 de 1998, correspondiente al artículo 1º del Decreto 1818 de 1998, por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos).*

*La conciliación se ha extendido a otros campos del derecho.*

*(…).*

*La Ley 640 de 2001 introdujo nuevas modificaciones a la figura de la conciliación (…)".*

Así, la Ley 446 de 1998 en el Título I de su Parte III tiene un gran articulado que desarrolla la conciliación como mecanismo alternativo de resolución de conflictos, a lo largo del cual se establece su definición, los asuntos susceptibles de ser conciliados, sus efectos, modalidades, centros de conciliación, ámbitos, además de normas específicas aplicables a la conciliación en materia contencioso administrativa, laboral, de familia y disposiciones sobre la conciliación en equidad.

Posteriormente, fue expedido el Decreto 1818 de 1998 *por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.*, en virtud del artículo 166 de la Ley 446 de 1998 a

---

5 Artículo 1° de la Ley 1563 de 2012.

6 Sentencia T-244 de 2007.

7 La conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, además de estar consagrada en los artículos 8° y 13 de la Ley 270 de 1996, también se encuentra prevista en los artículos 42A y 151 de la misma ley, en los siguientes términos:
"*(…)* ***Artículo 42A.*** *Adicionado por el art. 13, Ley 1285 de 2009, así:* ***Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa.*** *A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.*
*(…)*
***Artículo 151. Incompatibilidades para ejercer cargos en la Rama Judicial.*** *Además de las provisiones de la Constitución Política, el ejercicio de cargos en la Rama Judicial es incompatible con:*
*(…)*
*1. El desempeño de cualquier otro cargo retribuido, o de elección popular o representación política; los de árbitro, conciliador o amigable componedor, salvo que cumpla estas funciones en razón de su cargo; de albacea, curador dativo y, en general, los de auxiliar de la justicia. (…)*".

través del cual se facultó al Gobierno nacional para que dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de dicha ley, compilara las normas aplicables a la conciliación, al arbitraje, a la amigable composición y a la conciliación en equidad, que se encontraran vigentes en esta ley, en la Ley 23 de 1991, en el Decreto 2279 de 1989 y en las demás disposiciones vigentes. El Decreto 1818 de 1998, compiló todas las normas existentes hasta el momento sobre la conciliación en su Parte Primera, la cual contiene disposiciones generales aplicables a la conciliación ordinaria, a la conciliación extrajudicial y judicial, a la conciliación en materia civil, en materia penal, en materia de familia, en materia laboral, en materia contencioso administrativa, en asuntos agrarios, en asuntos de tránsito, en acciones de grupo, sobre la conciliación en equidad, por reclamos en la prestación de servicios turísticos, sobre la conciliación internacional y la conciliación para la indemnización de perjuicios causados a víctimas de la violación a los derechos humanos en virtud de decisiones de organismos internacionales de defensa de los derechos humanos.

Por su parte, la Ley 497 de 1999 "*por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento*", desarrolló el precepto constitucional consagrado en el artículo 247 Superior creando los mecanismos orientados a que esta jurisdicción especial defina las controversias que si bien no revisten una especial significación jurídica, tienen la potencialidad de alterar la pacífica convivencia de los ciudadanos, individualmente considerados, o de las comunidades a las cuales pertenecen[8]. Así, dicha ley tiene un espíritu y un fundamento eminentemente conciliador pues "*(…) Al juez de paz, como lo ha destacado la jurisprudencia[5], se le asigna entonces una relevante labor conciliadora, pues busca una solución que, además de justa, pueda ser concertada. Sin embargo, bajo el reconocimiento de que no todos los conflictos pueden ser resueltos mediante un acuerdo amigable, el juez de paz está investido de la capacidad de fallar, de resolver por vía de autoridad el conflicto que se lleva a su conocimiento, de forma que sus decisiones cuentan con fuerza obligatoria y definitoria[6]. (…)*".

Con la Ley 640 de 2001 se realizaron algunas modificaciones a las normas existentes en materia de conciliación; al igual que normas posteriores como son la Ley 1395 de 2010[9], la Ley 1437 de 2011[10] y la Ley 1564 de 2012[11].

En estos términos, la conciliación es una figura que además de estar constitucionalmente consagrada, ha sido ampliamente desarrollada por el legislador, dada la importancia que reviste la misma en el ordenamiento jurídico colombiano.

Así mismo, la jurisprudencia se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la conciliación, por ejemplo, por medio de la Sentencia C-222 de 2013, definió y señaló las características de la conciliación como mecanismo alternativo de resolución de conflictos, en los siguientes términos:

"*(…) La conciliación extrajudicial como mecanismo de resolución de conflictos se ha definido como un procedimiento por el cual un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, se reúnen para componerla con la intervención de un tercero neutral - el conciliador quien además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo e imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian. Son características propias de la conciliación: es un mecanismo de acceso a la administración de justicia, sea cuando los particulares actúan como conciliadores o cuando las partes en conflicto negocian sin la intervención de un tercero y llegan a un acuerdo, a través de la autocomposición; constituye una oportunidad para resolver de manera rápida un conflicto, a menores costos que la justicia formal; promueve la participación de los particulares en la solución de controversias, bien sea como conciliadores, o como gestores de la resolución de sus propios conflictos; contribuye a la consecución de la convivencia pacífica; favorece la realización del debido proceso, en la medida que reduce el riesgo de dilaciones injustificadas en la resolución del conflicto; y repercute de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia. (…)*". (Subrayado fuera del texto).

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-1195 de 2001, señaló los diferentes sentidos en que debe entenderse la conciliación como figura jurídica, así:

"*(…) El término conciliación tiene dos sentidos distintos según el contexto en que es utilizado: uno procedimental y otro sustancial. En relación con su acepción procedimental, la conciliación es "un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador". Según esta acepción, la conciliación es apenas una serie de pasos preestablecidos que tiene por objeto eventual, no necesario la celebración de un acuerdo entre dos o más personas. No obstante, el término conciliación también se refiere al acuerdo al que se llega mediante la celebración del procedimiento conciliatorio. En este segundo sentido sustancial, la conciliación se materializa en un acta que consigna el acuerdo al que llegan las partes, certificado por el conciliador. (…)*".

Es importante referir la sentencia C-893 de 2001, donde se establecen las características fundamentales de la conciliación así:

"*(…) 1. La conciliación es un mecanismo de acceso a la administración de justicia. Y lo es porque, como se desprende de sus características propias, el acuerdo al que se llega entre las partes resuelve de manera definitiva el conflicto que las enfrenta, evitando que las mismas acudan ante el juez para que*

---

8 Sentencia T-796 de 2007.

9 "*Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial*".

10 "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*".

11 "*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*".

*este decida la controversia. Independiente del fracaso o del éxito de la audiencia, la conciliación permite el acercamiento de las partes en un encuentro que tiende hacia la realización de la justicia, no como imposición judicial, sino como búsqueda autónoma de los asociados.*

*2. La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos que puede realizarse por fuera del proceso judicial o en el curso del mismo. Puede ser voluntaria, u obligatoria como requisito para iniciar un proceso. Puede llevarse a cabo por un tercero independiente o por una institución como un centro de conciliación. Además, puede ser conciliación nacional o internacional para la solución de conflictos privados entre personas de distinta nacionalidad o entre Estados e inversionistas de otros Estados, o entre agentes económicos de distintos Estados. Conciliación hay en las distintas ramas del derecho como civil, comercial, laboral, contencioso administrativo y en ciertos aspectos del proceso penal.*

*3. Es una forma de resolver los conflictos con la intervención de un tercero que al obrar como incitador permite que ambas partes ganen mediante la solución del mismo, evitado los costos de un proceso judicial.*

*4. La función del conciliador es la de administrar justicia de manera transitoria, mediante habilitación de las partes, en los términos que determine la ley. A propósito de esta disposición, que es la contenida en el artículo 116 constitucional, debe decirse que la habilitación que las partes hacen de los conciliadores no ofrecidos por un centro de conciliación, es una habilitación expresa, en la medida en que el particular es conocido por las partes, quienes le confieren inequívocamente la facultad de administrar justicia en el caso concreto.*

*Existe también la habilitación que procede cuando las partes deciden solicitar el nombramiento de un conciliador, de la lista ofrecida por un determinado centro de conciliación. En principio, esta habilitación supone la aquiescencia de las partes respecto del conciliador nominado por el centro, pero también implica la voluntad que conservan las mismas para recusar al conciliador, si consideran que no les ofrece la garantía de imparcialidad o independencia para intervenir en la audiencia.*

*En este sentido, puede decirse que las figuras del impedimento y la recusación son esenciales a la conciliación, y son parte de su carácter eminentemente voluntario. Además, en esta materia se siguen las normas del Código de Procedimiento Civil.*

*5. Es un acto jurisdiccional, porque la decisión final, que el conciliador avala mediante un acta de conciliación, tiene la fuerza vinculante de una sentencia judicial (rei iudicata) y presta mérito ejecutivo (artículo 66, Ley 446 de 1998).*

*6. La conciliación es un mecanismo excepcional, porque dependiendo de la naturaleza jurídica del interés afectado, solo algunos de los asuntos que podrían ser sometidos a una decisión jurisdiccional, pueden llevarse ante una audiencia de conciliación. En general, son susceptible de conciliación los conflictos jurídicos que surgen en relación con derechos disponibles y por parte de sujetos capaces de disponer.*

*A la conciliación le caben los mismos argumentos expuestos por la Corte en relación con el arbitramento, en lo que tiene que ver con las materias susceptibles de transacción. Así debe decirse que están excluidos de ser conciliables asuntos relativos al estado civil o a los derechos de incapaces, o derechos sobre los cuales la ley prohíba a su titular disponer.[22].*

*Del mismo modo, puede decirse que a conciliación no pueden ser sometidos asuntos que involucren el orden público, la soberanía nacional o el orden constitucional[23], o materias relacionadas con la legalidad de los actos administrativos.[24].*

*7. Finalmente, por definición la conciliación es un sistema voluntario, privado y bilateral de resolución de conflictos, mediante el cual las partes acuerdan espontáneamente la designación de un conciliador que las invita a que expongan sus puntos de vista y diriman su controversia. La intervención incitante del tercero conciliador no altera la naturaleza consensual de la composición que las partes voluntariamente concluyen, sino que la facilita y la estimula. [25].*

*Debe advertirse que en materia laboral, la voluntariedad de la conciliación está* expresamente reconocida en el *artículo 53 de la Carta Política, que al consagrar los principios mínimos fundamentales del trabajo consagra las "facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles". (…)*".

3.3. **Del Decreto 1829 de 2013**

Dada la importancia de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, el Decreto 1829 de 2013[12] estableció en su artículo 24 la jornada gratuita de conciliación, arbitraje y amigable composición, en los siguientes términos:

"*(…)* ***Artículo 24. Jornadas Gratuitas de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición.*** *Los Centros de entidades sin ánimo de lucro deberán organizar y realizar mínimo una jornada gratuita al año, ya sea de conciliación, arbitraje o amigable composición, que deberá ser coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho.*

*En dichas jornadas deberá atenderse un mínimo de casos presentados según lo defina el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de cualquiera de los métodos alternativos de solución de conflictos, que no debe ser inferior al cinco por ciento (5%) de los casos atendidos por el Centro en el año inmediatamente anterior.*

*Los árbitros y los conciliadores tendrán la obligación de prestar gratuitamente sus servicios en las jornadas a las que se refiere este artículo.*

[12] *"Por el cual se reglamentan algunas disposiciones de las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998, 640 de 2001 y 1563 de 2012".*

*La realización de dichas jornadas deberá ser coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho. Para tal propósito, el Centro deberá presentar al Ministerio de Justicia y del Derecho con mínimo treinta (30) días hábiles de antelación a la fecha de realización de la jornada, un informe en el que se indique el lugar, el día, el horario y las condiciones de la jornada, el número y tipo de casos que se busca atender, y el número estimado de conciliadores, árbitros o amigables componedores que participarán en la jornada.*

***Parágrafo 1°.** Recibidas las solicitudes de audiencia de conciliación, el Centro o el notario deberán dar prelación en la atención a aquellas presentadas por familias beneficiadas por la estrategia del Gobierno nacional para la superación de la pobreza extrema.*

***Parágrafo 2°.** Cuando en la jornada respectiva no se alcancen a resolver las solicitudes recibidas, ese mismo día el Centro deberá programar la fecha y la hora en que se resolverán los casos que hubieren quedado pendientes. De esta situación informará a las personas que no pudieron ser atendidas durante la jornada.*

*Si dentro de una misma jornada no se presentare el porcentaje mínimo de solicitudes de conciliación, arbitraje o amigable composición conforme a lo establecido en el inciso segundo, el Centro deberá organizar una nueva jornada gratuita. (…)*".

3.4. **Conceptos solicitados a los organismos con competencias en materia de conciliación.**

En este apartado se expondrán las conclusiones de diversas instituciones con competencias en materia de conciliación, frente al Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado. Lo anterior, con el propósito de establecer una posición más clara e institucionalizada frente al proyecto de ley en mención. Vale la pena destacar que varias de las observaciones realizadas por dichas entidades fueron acogidas en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

3.4.1. **Confecámaras**

Mediante oficio 136977 de fecha 9 de septiembre de 2015 dirigido a este ponente, Confecámaras advirtió:

*"(…) En este sentido, entendemos que el propósito de este proyecto de ley ya se viene cumpliendo por parte de las Cámaras de Comercio por mandato legal, y en segundo lugar no es acertado otorgarles el carácter de autoridad por cuanto tal definición riñe con su naturaleza jurídica generando confusión institucional acerca de su competencia en esta materia.*

*Por tanto, solicitamos por su conducto y de manera respetuosa excluir a las Cámaras de Comercio del articulado del proyecto. (…)*".

3.4.2. **Defensoría del Pueblo**

Con fecha 17 de septiembre de 2015 fue emitido por el doctor Jorge Armando Otálora Gómez concepto respecto al proyecto de ley que se analiza, y en los párrafos 4°, 5° y 8° manifestó lo siguiente:

*"(…) 4. Ahora bien, la Defensoría del Pueblo considera que el proyecto es conveniente por dos razones, una de carácter estructural y otra conyuntural. Con respecto a la primera, para la Defensoría resulta importante la promoción y divulgación de mecanismos de solución alternativa de conflictos (MASC) pues estos pueden contribuir a la descongestión del aparato judicial y, en términos más amplios, fomentar la participación de la sociedad civil en los asuntos que les afectan. En segundo lugar, el diagnóstico cuantitativo expuesto en el proyecto evidencia el aumento constante de los casos atendidos por medio de la conciliación en el país, por tanto, resulta oportuno que el legislador diseñe incentivos para quienes realizan la labor de conciliadores y formule estrategias para promover el uso de este mecanismo entre la ciudadanía (sic).*

*5. Al tratarse de una iniciativa cuyos fines se ajustan a los postulados de la Constitución y que, adicionalmente resulta oportuna y conveniente, la Defensoría del Pueblo considera que es viable que el Congreso de la República dé trámite al presente proyecto.*

*(…).*

*8. Finalmente, en el artículo 3°, esta Entidad sugiere incluir dentro del listado de entidades conminadas a realizar las jornadas de conciliación a la Defensoría del Pueblo, cuyos Delegados regionales y seccionales tienen la facultad de ejercer funciones conciliatorias según lo dispuesto, lo dispuesto por los artículos 26, 27, 31 de la Ley 640 de 2001. (...)*". (Subrayado fuera del texto).

3.4.3. **Procuraduría General de la Nación**

El 15 de septiembre de 2015, mediante oficio 04555 el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa (e), doctor Carlos Fernando Mantilla Navarro, presentó ante la oficina de este ponente concepto respecto del Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado, en el cual manifestó entre otros puntos los siguientes:

*"(…) Lo primero que se considera relevante resaltar es la intención concreta del proyecto de ley notable en su objeto, pues está dirigida a incentivar los mecanismos alternativos de solución de conflictos; no obstante solo se hace alusión a uno de ellos, esto es, la conciliación dejando desprovistos y fuera de la intención propia del proyecto de ley a los mecanismos alternativos como la amigable composición y arbitraje. En este orden de ideas deberá aclararse el proyecto legislativo en relación con su objeto, pues la finalidad del proyecto supone incentivar a la "conciliación" y no a los "mecanismos alternativos de solución de conflictos" de manera general.*

*(…).*

*(...) pero en lo atinente específicamente a la conciliación, consideramos pertinente sujetar a tal finalidad a la conciliación extrajudicial; pues a criterio del Ministerio Público no puede imponerse mediante una ley ordinaria obligaciones procesales a los jueces de la República fuera de las expresamente contempladas en su reglamento y regulación general – Ley 270 de1996– cuya naturaleza es estatutaria, y*

*además de inobservar los procedimientos propios de cada trámite o proceso judicial en particular. (…).*

*Y en relación con la segunda posibilidad de redacción normativa, implica la mención tacita (sic) y concreta de indicar o hacer referencia a "todas las autoridades, organismos o entidades" que tengan expresamente la facultad de conciliar extrajudicialmente en Derecho. (…)*".

3.4.4. **Ministerio de Justicia y del Derecho**

Con fecha 21 de septiembre de 2015 el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho, doctor Mario Fernando Córdoba Ordoñez, emitió las siguientes observaciones:

*"(…) 1. Consideramos que para establecer con carácter obligatorio dos jornadas de conciliación gratuitas en dos semanas al año, menester es que se realice previamente una encuesta que determine el grado de participación y aceptación de los centros de conciliación de las entidades sin ánimo de lucro.*

*2. Consideramos que como las entidades púbicas que tienen centros de conciliación y los adscritos a los consultorios jurídicos, sus servicios son gratuitos entonces no tendría mucha incidencia en que una semana o dos se establezcan como jornadas de conciliación, por lo cual necesario es revisar la incidencia en los centros de conciliación de las entidades sin ánimo de lucro los cuales sí dan aplicación a las tarifas de servicio previamente establecidas.*

*3. Pensamos que con que se establezca una semana al año se puede hacer una mejor coordinación con todas las entidades sin crear resistencias en los centros de conciliación respecto de las jornadas gratuitas, y además dejar establecido que los centros de conciliación deberán atender en estas jornadas el número de conciliaciones mínimas establecidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en relación con el porcentaje de conciliación realizadas en el año inmediatamente anterior.*

*4. Menester es dejar establecido sin lugar a equivoco (sic) que es el Ministerio de Justicia y del Derecho a través de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, el encargado de coordinar la respectiva jornada nacional de conciliación. (…)*". (Subrayado fuera del texto).

3.5. **De la Viabilidad del proyecto de ley**

De acuerdo con todas las consideraciones y argumentos expuestos en los acápites anteriores, se considera que el proyecto de ley es viable y conveniente.

El primer aspecto que vale la pena considerar es que la figura de la conciliación tal y como se ha demostrado no es ajena a nuestro sistema normativo, sino que además de tener fundamento por mandato constitucional, ha sido ampliamente desarrollada legalmente mediante leyes de carácter estatutario y ordinario, y reglamentada por el Gobierno nacional en virtud de su potestad reglamentaria; adicionalmente, ha sido merecedora de un enriquecedor desarrollo jurisprudencial que la ha arraigado en nuestro ordenamiento jurídico.

Se podría argumentar que lo propuesto por el proyecto de ley, ya existe en el Ordenamiento Jurídico, por lo que no sería necesario legislar sobre el particular. Sin embargo, debe considerarse que elevar a rango legal "*La Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial*" incentivará el uso de este mecanismo alternativo de solución de conflictos promoviendo la participación democrática de quiénes son sujetos de disputas, reflejando a su vez un descongestionamiento en la rama judicial, pues tal y como lo presenta el autor del proyecto, a mayor conciliación menor cantidad de controversias judiciales.

Así, estamos frente a un proyecto de ley que traería aparejada una política pública cuyo objetivo primordial consistiría en la creación de una semana al año para fomentar el uso de la figura de la conciliación extrajudicial trayendo como consecuencia la descongestión de los despachos judiciales.

Lo anterior encuentra su fundamento en la Sentencia C-646 de 2001 de la Corte Constitucional, la cual establece que "*(...) La articulación jurídica de una política debe, racionalmente, ser antecedida de la definición de sus elementos constitutivos, de las metas, y de las prioridades. Sin embargo, ello no significa que la articulación legislativa de una política esté excluida de la etapa de diseño de la política. Por el contrario, es en el ejercicio intelectual de articular jurídicamente una política - cuando ello resulta conveniente -, que se concretan y precisan sus elementos y se estructura de manera más acabada la relación entre ellos. (…)*"[13].

En esta etapa se está diseñando una política pública a nivel legislativo que le puede dar un fuerte impulso a la figura de la conciliación. Según el Ministerio de Justicia y del Derecho, en los tres últimos años se han realizado un promedio de 87.258 conciliaciones por año, como se observa en los siguientes cuadros[14]. Lo anterior proporciona datos suficientes para seguir impulsando mediante acciones de este tipo, esta figura de resolución alternativa de controversias:

**Año 2014**

| Tipo Documento | Tipo Resultado | Cantidad Totales |
|---|---|---|
| Acta de conciliación | Conciliación parcial | 1.351 |
| | Conciliación total | 41.222 |
| **Acta de conciliación - Total** | | **42.573** |
| Constancia | Asunto no conciliable | 481 |
| | Inasistencia | 20.069 |
| | No acuerdo | 16.323 |
| **Constancia - Total** | | **36.873** |
| Otros resultados | Acuerdo extraconciliación | 440 |
| | Falta de competencia | 72 |
| | | |
| | Otros | 4.927 |
| | Retiro solicitud | 1.023 |
| **Otros resultados -Total** | | **6.462** |
| **Gran Total** | | **85.908** |

[13] Contrástese la sentencia de la Corte Constitucional colombiana C-646 de 2001.

[14] Información sustraída de http://conciliacion.gov.co/portal/Estad%C3%ADsticas/Estad%C3%ADsticas.

**Año 2013**

| Tipo Documento | Tipo Resultado | Cantidad Totales |
|---|---|---|
| Acta de conciliación | Conciliación parcial | **1.810** |
| | Conciliación total | **38.032** |
| Acta de conciliación Total | | **39.842** |
| Constancia | Asunto no conciliable | **419** |
| | Inasistencia | **23.680** |
| | No acuerdo | **18.482** |
| Constancia Total | | **42.581** |
| Otros resultados | Acuerdo extra conciliación | **638** |
| | Falta de competencia | **70** |
| | | |
| | Otros | **5.941** |
| | Retiro solicitud | **1.659** |
| Otros resultados Total | | **8.308** |
| Gran Total | | **90.731** |

**Año 2012**

| Tipo Documento | Tipo Resultado | Cantidad Totales |
|---|---|---|
| Acta de conciliación | Conciliación parcial | **1.855** |
| | Conciliación total | **31.207** |
| Acta de conciliación - Total | | **33.062** |
| Constancia | Asunto no conciliable | **836** |
| | Inasistencia | **22.570** |
| | No acuerdo | **18.720** |
| Constancia- Total | | **42.126** |
| Otros resultados | Acuerdo extra conciliación | **1.127** |
| | Falta de competencia | **127** |
| | Otros | **6.832** |
| | Retiro solicitud | **1.863** |
| Otros resultados - Total | | **9.949** |
| Gran - Total | | **85.137** |

Finalmente, se puede llegar a la conclusión de que el mecanismo alternativo de solución de controversias conocido como conciliación no es ajeno al sistema jurídico colombiano, y que el establecimiento de la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial podría traer beneficios reales al Estado colombiano, en el sentido que se descongestionarían los despachos judiciales del país y traería como consecuencia un mejor acceso a la justicia, además de la participación democrática de las partes en disputa en la solución de las mismas.

4. **Pliego de modificaciones**

Se proponen las siguientes modificaciones al texto aprobado en primer debate:

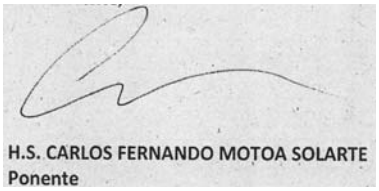
1. Se propone la eliminación del artículo 8°, a través del cual se ordena al Gobierno nacional la reglamentación de la ley. Lo anterior, teniendo en cuenta que no se considera necesario reiterar la potestad reglamentaria que tiene el ejecutivo.

2. El artículo 9° relativo a la vigencia pasa a ser el artículo 8°, debido a la eliminación del artículo 8°.

5. **Proposición**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado *por medio de la cual se establecen las jornadas nacionales de conciliación, y se dictan otras disposiciones*, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Atentamente,




**6. Texto propuesto para segundo debate**

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 56 DE 2015 SENADO**

*por medio de la cual se establece la jornada nacional de conciliación extrajudicial, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** ***Objeto.*** La presente ley establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, como espacio para incentivar el uso de este mecanismo alternativo de solución de conflictos.

**Artículo 2°.** ***Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial.*** La Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial deberá realizarse en todo el país la última semana del mes de mayo de cada año.

**Artículo 3°.** ***Autoridades, organismos o entidades***. Todas las autoridades, organismos o entidades que tengan competencias en materia de conciliación extrajudicial están obligadas a adelantar y fomentar la jornada nacional de conciliación de que trata la presente ley, dentro del ámbito de sus competencias.

El Ministerio de Justicia y del Derecho establecerá, de acuerdo con el precedente en sus estadísticas, la cantidad de conciliaciones extrajudiciales que cada autoridad, organismo o entidad deberá realizar durante dicha jornada, para alcanzar los objetivos de forma progresiva.

**Artículo 4°.** ***Gratuidad en las jornadas.*** Los servicios de conciliación que prestan los conciliadores durante la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial serán gratuitos.

Las solicitudes de conciliación no resueltas en la jornada nacional, deberán ser reprogramadas sin perjuicio de la gratuidad de que trata el presente artículo.

**Artículo 5°.** ***Promoción y divulgación de la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial.*** Corresponderá al Gobierno nacional, Departamental y Municipal, en coordinación con las diferentes autoridades, organismos y entidades de que trata el artículo 3 de la presente ley, la promoción y divulgación de la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial.

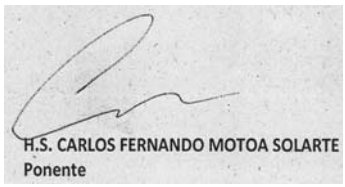
**Artículo 6°.** ***Recaudo y análisis de información.*** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho recaudará y analizará los datos generados en la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, conforme con la información que re-

mitan las autoridades, organismos o entidades competentes en esta materia.

**Artículo 7°. *Premio Nacional de Conciliación*.** Créase el Premio Nacional de Conciliación, el cual será otorgado anualmente por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

El premio es un reconocimiento no pecuniario, enmarcado en el concepto de efectividad y buenas prácticas, que fomenten la conciliación.

**Artículo 8°. *Vigencia y derogatorias*.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.




De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.




**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 56 DE 2015 SENADO**

*por medio de la cual se establece la jornada nacional de conciliación extrajudicial, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, como espacio para incentivar el uso de este mecanismo alternativo de solución de conflictos.

Artículo 2°. *Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial*. La Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial deberá realizarse en todo el país la última semana del mes de mayo de cada año.

Artículo 3°. *Autoridades, organismos o entidades*. Todas las autoridades, organismos o entidades que tengan competencias en materia de conciliación extrajudicial están obligadas a adelantar y fomentar la Jornada Nacional de Conciliación de que trata la presente ley, dentro del ámbito de sus competencias.

El Ministerio de Justicia y del Derecho establecerá, de acuerdo con el precedente en sus estadísticas, la cantidad de conciliaciones extrajudiciales que cada autoridad, organismo o entidad deberá realizar durante dicha jornada, para alcanzar los objetivos de forma progresiva.

Artículo 4°. *Gratuidad en las jornadas*. Los servicios de conciliación que prestan los conciliadores durante la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial serán gratuitos.

Las solicitudes de conciliación no resueltas en la jornada nacional deberán ser reprogramadas sin perjuicio de la gratuidad de que trata el presente artículo.

Artículo 5°. *Promoción y divulgación de la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial*. Corresponderá al Gobierno nacional, Departamental y Municipal, en coordinación con las diferentes autoridades, organismos y entidades de que trata el artículo 3° de la presente ley, la promoción y divulgación de la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial.

Artículo 6°. *Recaudo y análisis de información*. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho recaudará y analizará los datos generados en la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, conforme con la información que remitan las autoridades, organismos o entidades competentes en esta materia.

Artículo 7°. *Premio Nacional de Conciliación*. Créase el Premio Nacional de Conciliación, el cual será otorgado anualmente por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

El premio es un reconocimiento no pecuniario, enmarcado en el concepto de efectividad y buenas prácticas, que fomenten la conciliación.

Artículo 8°. *Reglamentación*. Todo lo concerniente a la presente ley será reglamentado por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado, *por medio de la cual se establece la jornada nacional de conciliación extrajudicial, y se dictan otras disposiciones*, como consta en la sesión del día 4 de mayo de 2016, Acta número 35.



**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2016 SENADO, 232 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015.*

Bogotá, D. C., 1° de junio de 2016.

Doctor

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad.

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, atentamente me permito rendir informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, 232 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015*, en los siguientes términos:

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Trámite.

2. Objeto y contenido del proyecto de ley.

3. Del análisis del proyecto.

4. Pliego de modificaciones.

5. Proposición.

6. Texto propuesto para segundo debate.

**1. Trámite**

El Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, 232 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015*, fue radicado por la Ministra de Justicia y del Derecho (e), doctora Ana María Ramos Serrano; el Fiscal General de la Nación (e), doctor Jorge Fernando Perdomo Torres y el Ministro del Interior, doctor Juan Fernando Cristo Bustos, el día 18 de abril de 2016 en la Secretaría del Senado. Así mismo, el 18 de abril de 2016, el Gobierno nacional solicitó disponer la deliberación conjunta de las Comisiones Primeras del Congreso de la República y dar trámite de urgencia al proyecto de ley en mención.

El proyecto de ley fue debidamente publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 157 de 2016 y repartido a las Comisiones Primeras del Senado y de la Cámara de Representantes, de conformidad con lo establecido en la Ley 3ª de 1992.

Posteriormente, fueron designados como ponentes de la iniciativa:

- Honorable Senador Carlos Fernando Motoa Solarte, por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de acuerdo con el Acta MD-28 de 2016.

- Honorables Representantes Óscar Hernán Sánchez (Coordinador), María Fernanda Cabal Molina, Jorge Enrique Rozo, Pedrito Pereira Caballero, John Eduardo Molina, Carlos Germán Navas Talero, Angélica Lozano Correa y Fernando de la Peña Márquez, por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes mediante Acta número 022 de 2016.

Los ponentes del proyecto de ley en Senado y Cámara de Representantes rindieron ponencia conjunta para primer debate, la cual fue debidamente publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 259 de 2016.

Las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de Representantes fueron citadas para sesionar conjuntamente el día 23 de mayo de 2016 a partir de las 3:00 p. m., con el objeto de debatir y someter a votación el proyecto de ley objeto de estudio.

Durante el primer debate de la iniciativa, varios honorables Senadores y Representantes a la Cámara manifestaron su descontento con varios de los escenarios que rodean esta reforma, de una parte, hicieron mención al equivocado argumento de los autores presentado en la exposición de motivos, en el que fundamentan la necesidad de la modificación a la Ley 1760 de 2015 en la "*demora en los trámites legislativos*" de las demás reformas complementarias adelantadas para su "*integración*" al sistema procesal penal, responsabilizando y vinculando de esta manera al Congreso de la República con las dificultades en la implementación de planes de acción de los nuevos diseños en la Política Criminal y Penitenciaria del país, los cuales a todas luces exceden tanto la capacidad como el rango de acción de este ente congresional.

En este sentido expresaron que la Ley 1760 de 2015 estableció que la entrada en vigencia de su artículo 1° y el numeral 6 del artículo 4° entrarían en vigencia un (1) año después de su promulgación, con el propósito de permitir a los operadores judiciales efectuar las medidas administrativas y operativas pertinentes con el fin de evacuar los procesos a su cargo sujetos a dicha normatividad, además de que se adelantaran las reformas legislativas complementarias frente al particular.

De otra parte, se trajo a la discusión, la preocupación que le producía tanto a Senadores como Representantes a la Cámara, el hecho de tener que avalar con su voto la modificación a una ley que tan solo tenía un año de haber sido aprobada y que aún no ha entrado en vigencia; se señaló en repetidas ocasiones que tanto el Ministerio de Justicia y del Derecho como la Fiscalía General de la Nación no han realizado los estudios técnicos, jurídicos, estadísticos y cuantitativos requeridos para presentar alternativas reales, eficientes y profundas que permitan por un lado contrarrestar los efectos del hacinamiento en las instituciones carcelarias y por el otro evitar posibles brotes de impunidad que se puedan generar eventualmente con una excarcelación masiva.

Así las cosas y de cara a este planteamiento, se aprobó la inclusión de un nuevo artículo, el cual fue propuesto por las Senadoras Viviane Morales, Claudia López, el Senador Germán Varón Cotrino, la Representante a la Cámara Clara Rojas, y por

supuesto, por los Coordinadores Ponentes de ambas Cámaras, en el que para efectos de actuaciones responsables, pertinentes idóneas y necesarias por parte del legislativo, se solicita a las entidades responsables de la creación y aplicación de la Política Criminal y Penitenciaria en Colombia, la rendición de informes periódicos al Congreso de la República, que permitan realizar un seguimiento de las acciones que dichas entidades implementen para lograr la entrada en vigencia de la iniciativa objeto de estudio dentro del término que se disponga para el efecto, toda vez que resultaría inadmisible tramitar un proyecto de ley que pretenda nuevamente prorrogar la entrada en vigencia de la Ley 1760 de 2015.

Así mismo, fueron presentadas las proposiciones que se exponen a continuación:

- La Fiscalía General de la Nación presentó una proposición con el objeto de modificar el inciso 2° del artículo 1° del proyecto de ley. La modificación propuesta consistía en incluir "*la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, y la conducta de las autoridades públicas*" como criterios con base en los cuales el juez pudiera determinar si en el caso concreto resulta procedente la libertad del procesado o la prórroga de la medida de aseguramiento, en los casos susceptibles de esta última.

En ese orden, la Fiscalía General de la Nación advirtió la necesidad de dotar de claros criterios valorativos a los jueces encargados de determinar la vigencia de la medida de aseguramiento privativa de la libertad, en casos concretos, a partir de la entrada en vigencia bien de la Ley 1760 de 2015, o de este proyecto, en el evento de que el mismo se convierta en ley de la república. Manifestaron que, desde su punto de vista, es necesario que la autoridad judicial competente no se limite a verificar de manera meramente objetiva o aritmética el cumplimiento del término dispuesto previamente por el legislador, y a partir de allí proceda a conceder o no la libertad, sino que además resulta indispensable que valore unos aspectos que le permitan dilucidar la viabilidad jurídica de acceder a dicha petición, atendiendo a la efectiva vulneración al derecho a ser juzgado en un plazo razonable. Es por ello que tales criterios deben estar ligados a: i) la complejidad del asunto, ii) la actividad procesal del interesado, y iii) la conducta de las autoridades públicas.

La proposición fue negada por las Comisiones Primeras del Senado y de la Cámara de Representantes.

- La Senadora Claudia López y la Representante a la Cámara Angélica Lozano presentaron varias proposiciones en el sentido de incluir, dentro de los eventos susceptibles de prórroga, las conductas de que trata la Ley 1761 de 2015[1], o cuando se haya realizado la adecuación típica de la conducta punible conforme a los agravantes adicionados por los artículos 26 y 27 de la Ley 1257 de 2008[2] tanto para el homicidio como para las lesiones personales, o en los casos del tipo penal de violencia intrafamiliar. De dichas proposiciones, la relativa al artículo 1 fue negada por las Comisiones Primeras del Senado y de la Cámara de Representantes y las demás fueron dejadas como constancias.

- El Representante a la Cámara Telésforo Pedraza radicó varias proposiciones con el propósito de establecer que, el tiempo que dure el proceso mientras se resuelve el trámite de incompetencia, impedimentos, recusaciones o de recurso de apelación concedido en efecto suspensivo atribuibles a la actividad del interesado o a su defensor, no serían contabilizados dentro del término máximo de las medidas de aseguramiento, ni tampoco dentro de los términos contenidos en los numerales 5 y 6 del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal. Dichas proposiciones fueron dejadas como constancias.

- El Senador Jaime Amín y los Representantes a la Cámara Edward Rodríguez y Samuel Hoyos presentaron una proposición con el objeto de establecer que cuando se tratara de procesos por delitos en que fuere víctima un menor de edad, la medida de aseguramiento privativa de la libertad podría ser de hasta tres (3) años. Finalmente, dicha proposición fue retirada.

- El Senador Juan Manuel Galán Pachón presentó una proposición en el sentido de incluir, dentro de los eventos susceptibles de prórroga, las conductas previstas en el Título II del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), relativo a los delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario. Dicha proposición fue dejada como constancia.

- El Senador Alexánder López radicó una proposición solicitando a los miembros del Consejo de Política Criminal, al Fiscal General de la Nación, al Ministerio de Educación, al Inpec, entre otros, para que antes del segundo debate de la iniciativa entreguen informes, estudios de impacto del proyecto de ley en la Política Criminal y Penitenciaria en todos sus componentes, impunidad, debido proceso, derechos humanos, acceso a la justicia, déficit de recursos en la justicia, libertad y administración de justicia.

---

[1] "*Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones*".

[2] "*Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones*".

**Artículo 26.** Modifíquese el numeral 1 y adiciónese el numeral 11 al artículo 104 de la Ley 599 de 2000, así:

1. <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> En los cónyuges o compañeros permanentes; en el padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo hogar, en los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos; y en todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integradas a la unidad doméstica.

11. Si se cometiere contra una mujer por el hecho de ser mujer.

**Artículo 27.** Adiciónese al artículo 135 de la Ley 599 de 2000, el siguiente inciso:

La pena prevista en este artículo se aumentará de la tercera parte a la mitad cuando se cometiere contra una mujer por el hecho de ser mujer.

a) **Del tipo de ley que se tramita**

De acuerdo con la Carta Superior, la ley y la jurisprudencia *"(…) la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario. (…)"*[3].

Frente al particular, la Sentencia C- 791 de 2011 estableció unos parámetros para determinar en qué casos existe reserva de ley estatutaria[4]:

i) Cuando la ley actualiza o configura el contenido de los elementos estructurales de un derecho fundamental debe ser expedida mediante el procedimiento legislativo más exigente,

ii) Igual exigencia se predica cuando se regulan o precisan los aspectos inherentes a su ejercicio y los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido, y

iii) Por el contrario, cuando la ley tenga como cometido armonizar o ponderar derechos, que sin duda es su función más común, deberá ser tramitada por procedimientos ordinarios.

Como se expondrá en acápites posteriores, el Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, 232 de 2016 Cámara, tiene por objeto reformar la Ley 1760 de 2015, que a su vez modificó el Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), con el propósito de:

i) Prorrogar, respecto de procesos ante justicia especializada, en los que sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviera vigente la detención preventiva, o cuando se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011, la entrada en vigencia de:

a) Los términos a los que hace referencia el artículo 1° de la Ley 1760 de 2015 (modificatorio del artículo 307 del Código de Procedimiento Penal), es decir, el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, que según dicho artículo no podrá exceder de un (1) año;

b) Los términos a los que hace referencia el numeral 6 del artículo 4° de la Ley 1760 de 2015 (modificatorio del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal), según los cuales la libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

ii) Incluir dentro del grupo de casos anteriormente indicados las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo del Código Penal (Ley 599 de 2000), es decir, los delitos contra la integridad, libertad y formación sexuales, de manera que respecto de dichos delitos se prorrogue igualmente la entrada en vigencia del artículo 1° de la Ley 1760 de 2015 (modificatorio del artículo 307 del Código de Procedimiento Penal) y el numeral 6 del artículo 4° de la Ley 1760 de 2015 (modificatorio del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal). Es decir, que a este grupo de delitos tampoco les resulte aplicable el término máximo previsto para las medidas de aseguramiento privativas de la libertad y que el término inicial de la detención preventiva sea susceptible de ser prorrogado a solicitud del fiscal o del apoderado de la víctima.

En este orden de ideas, se considera que la materia que pretende regular el proyecto de ley objeto de estudio, pese a que ostenta una estrecha relación con el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad, el debido proceso y la administración de justicia, **no tiene reserva de ley estatutaria, sino que debe dársele trámite ordinario**, toda vez que no pretende actualizar o configurar los elementos estructurales ni los mecanismos de protección de dichos derechos superiores, tampoco regula o precisa los aspectos inherentes a su ejercicio y los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido y tampoco se está legislando sobre elementos esenciales de dichos derechos fundamentales. Dicho proyecto de ley únicamente pretende reformar la legislación procesal penal respecto del término máximo de duración de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad respecto de los casos anteriormente expuestos, además de incluir un grupo de conductas delictuales (las que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales) en dicho grupo de eventos de manera que tampoco les resulte aplicable el término máximo previsto para las medidas de aseguramiento privativas de la libertad y que el término inicial de la detención preventiva sea susceptible de ser prorrogado a solicitud del fiscal o del apoderado de la víctima.

Así, se considera que el proyecto de ley en mención lo que pretende es armonizar y ponderar mecanismos procesales relacionados con la detención preventiva.

Finalmente, debe destacarse que tanto la Ley 1760 de 2015 como el Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), normas que pretenden modificar el proyecto de ley objeto de estudio, fueron tramitadas como leyes ordinarias, por lo tanto, dicha reforma también deberá ser tramitada mediante el mismo procedimiento.

2. **Objeto y contenido del proyecto de ley**

Según se extrae del proyecto original, así como de la exposición de motivos, se sintetizan dos propósitos medulares del Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, 232 de 2016 Cámara:

i) Incluir los delitos previstos por el Título IV del Libro Segundo del Código Penal (aquellos que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales) dentro del grupo de conductas delictuales sobre las cuales puede operar la prórroga del término máximo fijado para las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.

ii) Prorrogar, respecto de procesos ante justicia especializada, en los que sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviera vigente la detención preventiva, cuando se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en

[3] Sentencia C-035 de 2015.
[4] Sentencia C-791 de 2011.

el Título IV del Libro Segundo del Código Penal, la entrada en vigencia de:

a) Los términos a los que hace referencia el artículo 1° de la Ley 1760 de 2015 (modificatorio del artículo 307 del Código de Procedimiento Penal), es decir, el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, que según dicho artículo no podrá exceder de un (1) año;

b) Los términos a los que hace referencia el numeral 6 del artículo 4° de la Ley 1760 de 2015 (modificatorio del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal), según los cuales la libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

El primer propósito arriba citado, atiende a *"(…) la alta complejidad en su investigación y juzgamiento, lo cual necesariamente requiere de una mayor dedicación de tiempo de parte de los operadores judiciales. (…)"*. Además, *"(…) la naturaleza de estos delitos supone un modelo investigativo particularmente complejo, en especial para aquellos casos en los cuales las víctimas son niños, niñas o adolescentes. Por esta razón, este tipo de procesos tienen una dinámica particular en lo que respecta a su investigación y juzgamiento, por ejemplo en lo relativo a práctica de entrevistas, exámenes físicos, publicidad del proceso y valoración del testimonio. (…)"*[5].

En cuanto al segundo propósito, argumentan los autores que el proyecto de ley *"(…) busca extender el plazo de entrada en vigencia del término máximo de detención preventiva para los procesos más complejos con el fin de evitar el escenario de una excarcelación masiva e indiscriminada que podría representar un peligro inminente para la seguridad de los ciudadanos y la administración eficaz de justicia.*

*Con esta medida se busca otorgar más tiempo a los operadores judiciales para adelantar los procesos por aquellos delitos cuya investigación y juicio son de considerable complejidad y suponen un mayor desgaste para los operadores judiciales. La postergación de la entrada en vigencia del término máximo de detención preventiva para este grupo de casos responde al sistema positivo actual, que no ha tenido las modificaciones esperadas que brindarían a los jueces y fiscales las herramientas normativas para adelantar los procesos en debida forma dentro del tiempo originalmente previsto por la Ley 1760 de 2015. (…)"*.

Es decir que *"(…) el proyecto que fue sancionado como la Ley 1760 de 2015 fue presentado al Congreso por iniciativa del Ministro de Justicia y del Derecho, doctor Yesid Reyes Alvarado, en conjunto con el Fiscal General de la Nación, doctor Eduardo Montealegre Lynett, como una dentro de muchas medidas que pretenden mejorar el sistema penal colombiano. En concreto, la Ley 1760 de 2015 fue presentada como una iniciativa estrechamente relacionada con el ajuste integral del modelo procesal actual contemplado por la Ley 906 de 2004. (...)"*.

Entre las iniciativas complementarias a la de racionalización de la detención preventiva se encuentran:

- Proyecto de ley número 224 de 2015 Cámara, *por medio del cual se reforman algunos artículos de la Ley 906 de 2004, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones*. Esta reforma contemplaba una serie de disposiciones tendientes a promover una mayor eficacia en las actuaciones y celeridad en los términos procesales. Sin embargo, esta iniciativa fue retirada.

- Proyecto de ley número 21 de 2015 Cámara, el cual reprodujo gran parte de las disposiciones contempladas por el proyecto anteriormente relacionado. Este proyecto se encuentra pendiente de ser discutido en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

- Proyecto de ley número 48 de 2015 Senado, *por medio del cual se definen las contravenciones penales, se establece un procedimiento especial abreviado para ellas y se regula la figura del acusador privado*, que actualmente está pendiente de su tercer debate en la Comisión Primera de Cámara.

Así, *"(…) La entrada en vigencia del término máximo de detención preventiva que, según nuestro modelo constitucional, es un imperativo, no puede darse de tal forma que ponga en una situación de inestabilidad la administración de justicia. Por el contrario, debe garantizarse que al momento de su entrada en vigencia los operadores jurídicos cuentan con las posibilidades reales de* ***individualizar*** *los casos que ameritan una prórroga y* ***priorizar*** *aquellos cuyo término máximo está por cumplirse. Para que el objeto de la racionalización de la detención preventiva sea una realidad en nuestro ordenamiento, es indispensable contar con los ajustes normativos y operativos que dinamicen el sistema penal y sirvan de sustento para que los operadores judiciales den mayor celeridad y eficiencia a los procesos bajo su cargo. (…)"*[6].

De acuerdo con el texto aprobado en primer debate, el proyecto de ley consta de 5 artículos, a saber:

Artículo 1°. *Modifícase el artículo 1° de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así:*

**Artículo 1°.** Adiciónense dos parágrafos al artículo 307 de la Ley 906 de 2004, del siguiente tenor:

**Parágrafo 1°.** Salvo lo previsto en los parágrafos 2° y 3° del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad no podrá exceder de un (1) año. Cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley

[5] Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, 232 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015*.

[6] Ibídem

599 de 2000 (Código Penal), dicho término podrá prorrogarse, a solicitud del fiscal o del apoderado de la víctima, hasta por el mismo término inicial. Vencido el término, el Juez de Control de Garantías, a petición de la Fiscalía, de la defensa o del apoderado de la víctima podrá sustituir la medida de aseguramiento privativa de la libertad de que se trate, por otra u otras medidas de aseguramiento no privativas de la libertad de que trata el presente artículo.

En los casos susceptibles de prórroga, los jueces de control de garantías, para resolver sobre la solicitud de levantamiento o prórroga de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, deberán considerar, además de los requisitos contemplados en el artículo 308 del Código de Procedimiento Penal, el tiempo que haya transcurrido por causa de maniobras dilatorias atribuibles a la actividad procesal del interesado o su defensor, caso en el cual dicho tiempo no se contabilizará dentro del término máximo de la medida de aseguramiento privativa de la libertad contemplado en este artículo.

**Parágrafo 2°.** Las medidas de aseguramiento privativas de la libertad solo podrán imponerse cuando quien las solicita pruebe, ante el Juez de Control de Garantías, que las no privativas de la libertad resultan insuficientes para garantizar el cumplimiento de los fines de la medida de aseguramiento.

Artículo 2°. *Modifícase el artículo 4° de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así:*

**Artículo 4°.** Modifícase el artículo 317 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 317. *Causales de libertad*.** Las medidas de aseguramiento indicadas en los anteriores artículos tendrán vigencia durante toda la actuación, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 307 del presente código sobre las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. La libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato y solo procederá en los siguientes eventos:

1. Cuando se haya cumplido la pena según la determinación anticipada que para este efecto se haga, o se haya decretado la preclusión, o se haya absuelto al acusado.

2. Como consecuencia de la aplicación del Principio de Oportunidad.

3. Como consecuencia de las cláusulas del acuerdo cuando haya sido aceptado por el Juez de Conocimiento.

4. Cuando transcurridos sesenta (60) días contados a partir de la fecha de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 294.

5. Cuando transcurridos ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha de presentación del escrito de acusación, no se haya dado inicio a la audiencia de juicio.

6. Cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días, contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

**Parágrafo 1°.** Los términos dispuestos en los numerales 4, 5 y 6 del presente artículo se incrementarán por el mismo término inicial, cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los imputados o acusados, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).

**Parágrafo 2°.** En los numerales 4 y 5 se restablecerán los términos cuando hubiere improbación de la aceptación de cargos, de los preacuerdos o de la aplicación del Principio de Oportunidad.

**Parágrafo 3°.** Cuando la audiencia de juicio oral no se haya podido iniciar o terminar por maniobras dilatorias del acusado o su defensor, no se contabilizarán dentro de los términos contenidos en los numerales 5 y 6 de este artículo, los días empleados en ellas.

Cuando la audiencia no se hubiere podido iniciar o terminar por causa razonable fundada en hechos externos y objetivos de fuerza mayor, ajenos al juez o a la administración de justicia, la audiencia se iniciará o reanudará cuando haya desaparecido dicha causa y a más tardar en un plazo no superior a la mitad del término establecido por el legislador en los numerales 5 y 6 del artículo 317.

Artículo 3°. La prórroga del término máximo de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad a la que hace referencia el artículo 1° de la Ley 1760 de 2015 podrá solicitarse ante el Juez de Control de Garantías dentro de los dos (2) meses anteriores a su vencimiento, incluso desde antes de que dicho artículo entre en vigencia.

Artículo 4°. En tratándose de los delitos cuya prisión preventiva es prorrogable, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, presentará un informe cada 3 meses al Congreso de la República indicando el avance y la gestión del estado de estos procesos.

Dicho informe deberá tener, cuando menos los siguientes aspectos:

1. **Número de personas que podrían adquirir el derecho a reclamar la libertad por vencimiento de términos.**

2. Discriminación de esa población carcelaria por delitos, regiones, sexo, edad y centro carcelario.

3. El estudio del número de audiencias que deberían realizarse en cada despacho en el plazo de un año para evitar que estas personas recobren la libertad por vencimiento de términos y para tramitar el debido proceso de juzgamiento.

4. La discriminación de ese número de audiencias por circuito judicial, tipo de fiscal que debe solicitarlo o asistir a ella, seccional de la fiscalía que tramita el proceso y tipo de defensor (público o de confianza).

Artículo 5°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los términos a los que hacen referencia el artículo 1º y el numeral 6 del artículo 2º de la presente ley, respecto de procesos ante justicia penal especializada, en los que sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o cuando se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), entrarán a regir en un (1) año contado a partir de la fecha de su promulgación.

3. **Del análisis del proyecto**

a) **De las obligaciones que debe asumir el legislador en materia penal.**

En atención a la cláusula general de competencia prevista en los artículos 114[7] y 150[8] de la Constitución Política de Colombia, el legislador goza de libertad de configuración legislativa en materia penal, de manera que corresponde al Congreso de la República determinar, dentro del marco de la política criminal del Estado, el contenido concreto del derecho penal a través de la creación o exclusión de conductas punibles, el establecimiento de la naturaleza y magnitud de las sanciones, sus circunstancias de agravación o atenuación, entre otros aspectos.

No obstante lo anterior, dicha libertad de configuración legislativa en materia penal encuentra sus límites en la Carta Superior que establece principios, valores y preceptos que debe respetar el legislador en la elaboración de normas penales. Así, la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha precisado que cuando el legislador esté legislando en materia penal sustantiva o adjetiva debe observar los parámetros constitucionales que rigen los límites de la potestad punitiva del Estado[9], a saber:

1. **Deber de observar la estricta legalidad.** Este principio consta de dos límites:

a) Que la creación de tipos penales es una competencia exclusiva del legislador (reserva de ley en sentido material); y

b) Es obligatorio respetar el principio de tipicidad, de manera que el legislador está obligado no solo a fijar los tipos penales, sino que estos tienen que respetar el principio de irretroactividad de las leyes penales, y definir la conducta punible de manera clara, precisa e inequívoca. En estos términos, en Sentencia C-238 de 2005, la Corte Constitucional manifestó que *"(…) La reserva legal, como expresión de la soberanía popular y del principio democrático (artículos 1º y 3º C. Pol.), en virtud de la cual la definición de las conductas punibles y sus sanciones, que constituyen una limitación extraordinaria a la libertad individual, por razones de interés general, está atribuida al Congreso de la República como órgano genuino de representación popular, lo cual asegura que dicha definición sea el resultado de un debate amplio y democrático y que se materialice a través de disposiciones generales y abstractas, impidiendo así la posibilidad de prohibiciones y castigos particulares o circunstanciales y garantizando un trato igual para todas las personas. (…)"*.

2. **Deber de respetar los derechos constitucionales.** En relación con los derechos constitucionales, la Corte ha señalado que los tipos penales se erigen en mecanismos extremos de protección de los mismos, y que, en ciertas ocasiones el tipo penal integra el núcleo esencial del derecho constitucional. Por lo mismo, al definir los tipos penales, el legislador está sometido al contenido material de los derechos constitucionales, así como los tratados y convenios internacionales relativos a derechos humanos ratificados por Colombia y, en general, el bloque de constitucionalidad.

3. **Deber de respeto por los principios de proporcionalidad y razonabilidad.** Respecto de la proporcionalidad y la razonabilidad del tipo penal y su sanción, la Corte ha indicado que al establecer tratamientos diferenciales se somete a un juicio estricto de proporcionalidad del tipo, así como de la sanción. La proporcionalidad, implica, además, un juicio de idoneidad del tipo penal. Así, ante la existencia de bienes jurídicos constitucionales, el legislador tiene la obligación de definir el tipo penal de manera tal que en realidad proteja dicho bien constitucional.

4. **Debido Proceso.** El legislador tiene la obligación de respetar el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Ley Fundamental.

5. **Principio de necesidad o la utilización del derecho penal como la última ratio.** El deber de obrar conforme al principio de necesidad de la intervención se concreta en asumir que el derecho penal tiene un carácter subsidiario, fragmentario y de última ratio, de tal suerte que para criminalizar una conducta se requiere que no existan otros medios de control menos gravosos (principio de mínima intervención), o cuando existiendo y aplicándose hayan fallado, siempre que se trate de proteger un bien jurídico de ataques graves[10]. Así, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho penal debe ser un instrumento de última ratio para garantizar la pacífica convivencia de los asociados, previa evaluación de su gravedad y de acuerdo a las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momen-

---

7 **Constitución Política de Colombia. Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.
El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

8 **Constitución Política de Colombia. Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (…).

9 Del análisis de distintas sentencias de la Corte Constitucional, entre las que destacan las sentencias C-121/12, C-285/97 y C-442/11, se establecen una serie de principios y/o límites que el legislador debe tener en cuenta al momento de legislar en materia penal. Si bien es cierto que la potestad legislativa es propia del Congreso de la República, no menos cierto es que sus integrantes deben de seguir ciertos parámetros al momento de la elaboración de las leyes. Este principio toma aún más relevancia en materia penal pues los principios constitucionales consagrados en estos tópicos cobran particularidades garantistas que se deben de observar por mandamientos constitucionales.

10 Sentencia C-239 de 2014.

to determinado, toda vez que la criminalización de una conducta conlleva a restricciones severas de las libertades de los individuos.

b) **De las medidas de aseguramiento en el proceso penal.**

El Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) previó una serie de medidas de aseguramiento de distinta naturaleza: restrictivas y no restrictivas de la libertad (artículo 307 del C. P. P.) las cuales, como cualquier medida cautelar en un proceso judicial, buscan garantizar la efectividad de la administración de justicia. No obstante, por la inminente afectación de derechos fundamentales que su ejercicio enmarca, particularmente las privativas de la libertad, dicha institución jurídica comporta sin duda una tensión constante de múltiples derechos y principios de orden constitucional, entre otros, la libertad, la presunción de inocencia, el debido proceso y la administración de justicia.

En efecto, tal controversia ha sido objeto de reiteradas consideraciones jurisprudenciales, las cuales, a lo sumo, han encontrado como solución de tal complejidad comprender el carácter netamente excepcional y preventivo y no sancionatorio de dichas medidas, viéndose limitada no solo a los postulados superiores de la Carta Política, sino a la estricta legalidad a las disposiciones que el operador disponga para su desarrollo.

Justamente, siguiendo el numeral primero del artículo 250 constitucional y los artículos 308 y siguientes del Código de Procedimiento Penal, las medidas de aseguramiento se han fijado con tres propósitos concretos: (i) evitar que el imputado obstruya el debido ejercicio de la justicia, bien sea mediante la destrucción de las pruebas o la amenaza de testigos; (ii) que el imputado constituya un peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima; o que (iii) que el imputado no comparezca al proceso. Eso sí, siempre tomando en consideración la probabilidad que la persona sea autor o partícipe del hecho que se le imputa, en concordancia con los elementos materiales probatorios y la evidencia física recogida o de la información obtenida legalmente.

Sin embargo, pese a la naturaleza excepcional de la medida de aseguramiento, la falta de determinación normativa de su alcance por parte de la legislación, fue nicho propicio para el asentamiento de una negativa práctica judicial que encontró la restricción del derecho a la libertad como la regla general y más grave aún, indefinida el tiempo, desdibujándose de esa manera los fines con los cuales se integró al ordenamiento y trasgrediendo flagrantemente los derechos fundamentales de las personas sujetas cuando se encuentran al poder *ius puniendi*.

Precisamente, tal situación fue objeto de particular análisis por la Corte Constitucional en la Sentencia C-390 de 2014, en la que consideró que *"(…) la indeterminación que es prohibida frente a las sanciones penales, debe serlo ineludiblemente sobre las circunstancias que pueden dar lugar a una privación indefinida producto de una medida de aseguramiento (…)"* y como consecuencia, entre otras, hizo un llamado al legislador para que, si a bien lo considerase, *"(…)regule el periodo máximo que puede estar privada de la libertad una persona (…)"* durante el curso del proceso penal.

En cumplimiento de ello, el Congreso de la República diligentemente expidió la Ley 1760 de 2015, cuyo cuerpo normativo pretendió racionalizar la medida de aseguramiento restrictiva del derecho fundamental a la libertad, restringiendo la discrecionalidad para su imposición; estableciendo términos perentorios para la duración máxima de la misma y aclaró etapas procesales para la contabilización de términos para efectos de la configuración de causales de libertad, circunstancias que además propendieron por coadyuvar a la solución de la crisis carcelaria. Sin embargo, estableció que su artículo 1 y el numeral 6 de su artículo 4 entrarían en vigencia a partir del seis (6) de julio de 2016, entre tanto, los operadores judiciales adelantaban los procesos con celeridad y eficiencia y se promulgaban reformas complementarias al sistema penal acusatorio.

c) **De la Ley 1760 de 2015**

La Ley 1760 de 2015 tiene su origen en el Proyecto de ley número 115 de 2014 Senado, 232 de 2014 Cámara, el cual fue iniciativa del Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Fiscal General de la Nación. Dicho proyecto de ley surgió como respuesta a la accidentada política criminal existente en el país evidenciada a través de un estudio de la Comisión Asesora de Política Criminal y del Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El estudio de la Comisión Asesora de Política Criminal estableció que una muestra de la accidentada política criminal de nuestro país son las disposiciones sobre la procedencia de las medidas de aseguramiento y, en particular, sobre la detención preventiva contenidas en el Código de Procedimiento Penal, toda vez que evidencian la excesiva carga de privación preventiva de la libertad contra los ciudadanos que deben soportar una investigación penal, debido a la indefinición del término máximo de la detención preventiva.

Por su parte, el Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos advirtió como una práctica generalizada el hecho de que los fiscales imputen y soliciten la detención preventiva aun cuando no tengan suficiente evidencia para hacerlo, advirtiendo además que la detención preventiva suele utilizarse como una herramienta de investigación. Según la Comisión, en Colombia la detención preventiva también es utilizada para forzar a los procesados a que colaboren aceptando cargos o aportando pruebas en contra de otros sospechosos, razón por la cual los fiscales imputan y solicitan la prisión preventiva, aun cuando no tengan suficiente evidencia.

Para la fecha del citado informe, la Comisión dio cuenta de que, a 31 de diciembre de 2012, de las 113.884 personas privadas de la libertad de Colombia, el 30,35% (34.571 personas) eran sindicadas y el

69,65% (79.313 personas) eran condenadas, lo cual evidencia el gran porcentaje de población de presos sin condena.

Además, dicho informe estableció que una de las causas evidenciadas en los últimos años de los altos índices de personas en prisión preventiva en la región es la existencia de legislación que privilegia la aplicación de la prisión preventiva.

En la exposición de motivos del proyecto de ley en mención, se indicó además que *"(...) la indefinición del término máximo de la detención preventiva y su uso inadecuado ha generado, a la fecha, 18.797 procesos contra el Estado por privación injusta de la libertad, cuya cuantía se ha calculado en $23,9 billones. De manera que el mal uso de esa medida no ha afectado únicamente el derecho a la libertad de los ciudadanos, sino que también ha causado un histórico detrimento al patrimonio del Estado. (…)*"[11].

Así las cosas, el proyecto de ley se justificó así:

- Si bien es cierto que el Estado es el titular de la función punitiva, también lo es que el ejercicio de la misma tiene sus límites tanto materiales como formales. Entre los límites materiales están los de la dignidad humana y la libertad del individuo, y entre los formales se encuentra el del debido proceso. Por tal razón, para evitar intromisiones innecesarias y exageradas en el ámbito de la libertad de los individuos, se señalan desde el Bloque de Constitucionalidad algunas exigencias supraconstitucionales, constitucionales y legales, que son verdaderos derechos fundamentales del imputado o acusado.

- Esto significa que el Estado no está autorizado para actuar de manera absoluta e ilimitada en la afectación de valores superiores como el de la libertad, porque solo debe y puede restringirla en los casos expresamente señalados por la ley, mediante el agotamiento de las exigencias procesales legales y durante los plazos que deben ser de conocimiento del destinatario de la acción penal.

- No es suficiente que se fijen requisitos para la privación de la libertad y que, una vez dados, el Estado a través de sus operadores judiciales disponga la misma, pues, además del señalamiento de límites fácticos y jurídicos para su afectación, se deben fijar los términos de duración de la misma. Esto, porque si legalmente se estipulan los marcos de duración de las penas aplicables a quienes son declarados responsables, con mayor razón se deben fijar los términos máximos de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, que son solo preventivas ante un eventual fallo condenatorio, impuestas a quien su inocencia se presume, la que solo se desvirtúa mediante un fallo condenatorio ejecutoriado proferido por el juez competente.

- La no determinación de la duración de la detención preventiva también afecta el derecho fundamental al debido proceso, porque, como antes se dijo, el mismo ha de ser tanto formal como material. No solo ha de entenderse el mismo como una sumatoria de actos procesales preclusivos y coordinados, cumplidos por el funcionario competente en la oportunidad debida, que es un concepto formal, sino también como el adelantamiento de tales etapas y el cumplimiento de las distintas actuaciones judiciales con sujeción a las garantías constitucionales y legales, como límite a la función punitiva del Estado.

- Entre las garantías constitucionales y legales del debido proceso se encuentran las de celeridad y defensa. Esto, porque el proceso debe ser rápido y sin dilaciones injustificadas, lo que le impone al funcionario judicial el compromiso de imprimirle celeridad a las actuaciones, dado que la prolongación injustificada puede atentar contra la dignidad humana del imputado o acusado, quien tendrá gran angustia durante todo el desarrollo del proceso, derivada de la incertidumbre de si será o no condenado; además de que tal dilación retarda la concreción de los derechos de la víctima, quien, se sabe, ha de tener acceso a una pronta verdad, justicia y reparación.

- Así mismo, se afecta el derecho de defensa, porque si el Estado no agota las etapas procesales en los plazos señalados por la ley, se debe a que no tiene los medios probatorios que le permitan avanzar a etapas subsiguientes, es decir, porque no ha logrado la que, en su sentir, es la verdad procesal, razón por la cual debe reconocérsele al imputado o acusado, como titular de la defensa material, el derecho de ayudar a la recopilación de la prueba que le permita sacar avante su teoría del caso y, de esta manera, contribuir a una pronta y cumplida justicia, con independencia de las resultas de dicho proceso; sin que sea válido afirmar que la libertad del presuntamente inocente le da la oportunidad de obstruir la justicia, porque ha permanecido privado de la libertad durante largo lapso, durante el cual el Estado tuvo la oportunidad y las herramientas para recolectar las evidencias y los medios probatorios sin la posibilidad de obstrucción por parte de la persona privada de la libertad.

Así las cosas, la exposición de motivos del proyecto de ley dispuso que era necesario establecer una política criminal coherente y articulada que atienda a los principios de razonabilidad y proporcionalidad de las medidas restrictivas de la libertad, por lo tanto propuso:

- Fijar, en un (1) año, el término máximo de duración de la detención preventiva, con fundamento en el *"(…) i) carácter temporal de la detención preventiva; ii) los principios de presunción de inocencia, de legalidad, proporcionalidad, necesidad y a los derechos fundamentales a la libertad y al debido proceso, en el sentido de evitar dilaciones injustificadas; iii) la necesidad de definir cuándo se tiene derecho a la libertad por la inacción del Estado, y iv) a la fijación de reglas, momentos y oportunidades, propio del proceso penal (…)*"[12]. Salvo, cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011, dicho término podrá prorrogarse hasta tres años.

[11] Proyecto de ley número 115 de 2014 Senado

[12] Ibídem

- Disponer que dicho término solo regirá un año después de la promulgación de la ley, con el propósito de darle oportunidad a los jueces y fiscales de que le impriman celeridad a las actuaciones que en la actualidad adelantaban, en las que existe un número elevado de privados preventivamente de la libertad por un plazo superior a un año, sin que se haya proferido el fallo respectivo.

- Incluir expresamente en la ley la obligación del operador judicial de efectuar un juicioso y suficiente análisis y valoración judicial para el decreto de medidas de aseguramiento, la cual siempre debe atender los fines y requisitos constitucionales de las mismas. De manera que para la imposición de medidas de aseguramiento privativas de la libertad no sería suficiente considerar exclusivamente la naturaleza de la conducta punible imputada o la pena a imponer por tal conducta, sino que además deben atenderse los requisitos constitucionales de la medida de aseguramiento, particularmente valorándose con suficiencia la configuración de tales requisitos, analizados de cara al riesgo de su ocurrencia en el futuro.

- Fijar términos precisos para la privación de la libertad en las etapas procesales: el término máximo que ha de transcurrir entre la radicación del escrito de acusación por parte de la Fiscalía y el inicio de la audiencia de juzgamiento, el tiempo máximo que ha de transcurrir entre la audiencia de juicio y la audiencia de lectura de fallo.

d) **De la Viabilidad del proyecto de ley.**

En primer lugar, se considera importante advertir que no es de buen recibo por parte de esta Corporación, y en particular del ponente, el hecho de que los autores del proyecto de ley en la exposición de motivos pretendan argumentar que en cierta medida la necesidad de la modificación de la Ley 1760 de 2015 obedece a una "*demora en los trámites legislativos*" de las demás reformas complementarias adelantadas para su "*integración*" al sistema procesal penal.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los operadores judiciales cuentan con plazos razonables para adelantar los procesos que tienen a su cargo, incluso el materia penal del artículo 175 del Código de Procedimiento Penal[13] establece los términos que deben regir las actuaciones del proceso y a los cuales deben sujetarse los operadores judiciales en la administración de justicia, de manera que exista una ponderación entre esta última y las garantías y derechos de los procesados.

Debe tenerse en cuenta que la Ley 1760 de 2015 estableció que la entrada en vigencia de su artículo 1 y el numeral 6 del artículo 4 entrarían en vigencia un (1) año después de su promulgación, con el propósito de que los operadores judiciales adecuaran los proce
sos a su cargo a dicha normatividad, además de que se adelantaran las reformas legislativas complementarias frente al particular.

Adicionalmente, en pro de un engranaje normativo, funcional y efectivo, es deber del Gobierno nacional actuar con la debida diligencia y premura frente a los panoramas judiciales que exponen, más aun conociendo que la expedición de leyes por parte del Congreso de la República demanda el procedimiento y los términos propios que la Carta Superior y la Ley 5ª de 1992 disponen, toda vez que la iniciativa objeto de estudio fue radicada el pasado 18 de abril de 2016 y que las demás iniciativas que se enuncian en la exposición de motivos requieren ser tramitadas conforme establecen las normas correspondientes, circunstancias que demandan tiempo por parte de esta Corporación.

Aclarado este punto, se considera que el proyecto de ley es viable, necesario y conveniente de acuerdo con las consideraciones y argumentos expuestos en los acápites anteriores, además de las que se integran a continuación:

i) **Frente a la prórroga de la entrada en vigencia de los términos a los que hace referencia el artículo 1° y el numeral 6 del artículo 4° de la Ley 1760 de 2015, respecto de procesos ante justicia especializada, en los que sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviera vigente la detención preventiva, cuando se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo del Código Penal.**

Como se indicó anteriormente, uno de los propósitos del proyecto de ley objeto de estudio es prorrogar, respecto de procesos ante justicia especializada,

[13] **Artículo 175. Duración de los procedimientos.** <Artículo modificado por el artículo 49 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El término de que dispone la Fiscalía para formular la acusación o solicitar la preclusión no podrá exceder de noventa (90) días contados desde el día siguiente a la formulación de la imputación, salvo lo previsto en el artículo 294 de este código.

El término será de ciento veinte (120) días cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados o cuando se trate de delitos de competencia de los Jueces Penales de Circuito Especializados.

La audiencia preparatoria deberá realizarse por el juez de conocimiento a más tardar dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la audiencia de formulación de acusación.

La audiencia del juicio oral deberá iniciarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la conclusión de la audiencia preparatoria.

**Parágrafo.** La Fiscalía tendrá un término máximo de dos años contados a partir de la recepción de la noticia criminis para formular imputación u ordenar motivadamente el archivo de la indagación. Este término máximo será de tres años cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados. Cuando se trate de investigaciones por delitos que sean de competencia de los jueces penales del circuito especializado el término máximo será de cinco años.

**Parágrafo.** <Parágrafo adicionado por el artículo 35 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> En los procesos por 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, los anteriores términos se duplicarán cuando sean tres (3) o más los imputados o los delitos objeto de investigación.

en los que sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviera vigente la detención preventiva, cuando se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo del Código Penal, la entrada en vigencia de:

a) Los términos a los que hace referencia el artículo 1 de la Ley 1760 de 2015 (modificatorio del artículo 307 del Código de Procedimiento Penal), de manera que en esos casos particulares y hasta la entrada en vigencia de la medida, es decir, el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, que según dicho artículo no podrá exceder de un (1) año;

b) Los términos a los que hace referencia el numeral 6 del artículo 4° de la Ley 1760 de 2015 (modificatorio del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal), según los cuales la libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

Se considera que dicho propósito resulta viable pues es el legislador quien está facultado para establecer, como a bien lo considere, el momento de entrada en vigencia de una norma.

Frente al particular, la Corte Constitucional ha manifestado: *"(…) El proceso de creación de la ley en las cámaras legislativas, tras el cumplimiento de las condiciones para su existencia señaladas en el artículo 157 constitucional, culmina con la sanción presidencial, mediante la cual el Jefe del Gobierno aprueba y da fe de la creación y autenticidad del nuevo texto legal. Aunque la Constitución Política nada señala al respecto, es atribución del Congreso de la República, como titular de la función de "hacer las leyes", establecer la fecha de inicio de su vigencia, no competiendo dicha decisión a ninguna otra autoridad. Así, autónomamente, el Legislador puede establecer la entrada en vigencia de la ley concomitante con su promulgación o en fecha posterior, y aún graduándola en tiempos diversos. A falta de un señalamiento expreso por parte del Congreso de la República respecto de la vigencia de la ley, cabe la aplicación de normas supletivas que la hacen obligante y oponible dos meses después de su promulgación, evento cada vez más desacostumbrado. Si bien el proceso formativo de la ley, esto es, la determinación de su existencia como norma jurídica a través del trámite legislativo, incluye la precisión del inicio de su aplicación, tal discreción del Legislador para determinar la vigencia de la ley solo encuentra limitante en que el día señalado sea posterior a la promulgación o publicación de la misma (…)"*[14]. (Subrayado fuera del texto).

Así las cosas, si el legislador considera conveniente modificar el momento de entrada en vigor de una ley, el Congreso de la República tiene la facultad exclusiva para hacerlo.

Ahora, en lo relativo a la conveniencia de esta medida, debe destacarse que además de conveniente resulta necesaria la expedición de una ley del contenido de la que se estudia, en procura de evitar una excarcelación masiva de personas sujetas a un proceso penal por delitos de mayor entidad, tomando en consideración la proximidad de la fecha en que entrará en vigencia en su totalidad la Ley 1760 de 2015, 6 de julio de 2016; circunstancia que sin duda pondría en un potencial riesgo la seguridad de los ciudadanos y la administración eficaz de justicia.

El hecho de que no se apruebe esta reforma implicaría la excarcelación de aproximadamente 19.167 internos[15] por una cuestión meramente de procedimiento, lo cual implicaría una irresponsabilidad en el actuar del Estado colombiano, que al final de cuentas a través de sus distintos actores es quien tiene la responsabilidad de crear una política criminal integral.

El cambio de la vigencia de la norma, colabora entonces para que el ejercicio jurisdiccional cuente con mayor término para adelantar las actuaciones, garantizando con la medida de aseguramiento, previo cumplimiento de los requisitos legales y el control jurisdiccional pertinente, una mayor eficiencia de la justicia, máxime cuando se trata de procesos judiciales que por sus particularidades demandan mayores complejidades para su trámite.

No obstante, no puede desconocerse que pese a dicha prórroga de la vigencia de la Ley 1760 de 2015, los términos procesales en que debe ser adelantado el proceso penal (artículo 175 de la Ley 906 de 2004) en nada resultan afectados, de ahí que independiente de ello, la impartición de justicia y los operadores judiciales están llamados a actuar de conformidad con tales mandatos, so pena de que operen las demás causales de libertad que prevé el ordenamiento (artículo 317 del Código de Procedimiento Penal) o que en el tiempo adicional que otorgaría esta prórroga no se lograran ajustar los procedimientos de manera que se presente un situación de excarcelación masiva como la que se pretende evitar con esta iniciativa.

ii) **Frente a la inclusión de los delitos previstos por el Título IV del Libro Segundo del Código Penal (aquellos que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales), dentro del grupo de conductas delictuales sobre las cuales puede operar la prórroga del término máximo fijado para las medidas de aseguramiento privativas de la libertad y respecto de los que operaría la prórroga de la entrada en vigencia de la Ley 1760 de 2015.**

El término de *"política criminal"* ha sido definido por la Corte Constitucional colombiana en la Sentencia C-646 de 2001 como *"(…) el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción (…)"*[16].

[14] Sentencia C-025/2012.

[15] PL-161 de 2016 Senado.

[16] Sentencia C-646 de 2001 que también aparece citada en la Sentencia C-873 de 2003.

Los criterios de la Corte Constitucional han reconocido que la política criminal puede ser articulada por el Legislador a través de la expedición de normas generales. En la sentencia C-504 de 1993 se sostuvo que *"(…) la legislación penal es manifestación concreta de la política criminal del Estado (...)"*, además *"(...) la decisión política que determina los objetivos del sistema penal y la adecuada aplicación de los medios legales para luchar contra el crimen y alcanzar los mejores resultados, se plasma en el texto de la ley penal (…)"*[17], la cual es obra del debate y consenso del Congreso de la República.

Como se observó en el apartado denominado *"De las obligaciones que debe asumir el legislador en materia penal"* y en la jurisprudencia inmediatamente citada, el Congreso de Colombia tiene la facultad, de acuerdo al principio de representación democrática, para la elaboración de leyes de carácter punitivo y por supuesto esto incluye la legislación sustantiva y adjetiva en materia penal, siempre y cuando se adecúe a las reglas específicas que la Constitución Política de Colombia y su jurisprudencia establezcan.

Según la Sentencia C-646 de 2001, el proceso de diseño de una política pública en materia criminal incluye los siguientes pasos[18]:

a) Definición de sus elementos constitutivos y las relaciones entre ellos.

b) Articulación inteligible de sus componentes.

c) Programación de la forma, los medios y el ritmo al cual será desarrollada dicha política.

La Corte Constitucional también expuso que los elementos del diseño de una política pública encaminados a la realización de la política criminal en su conjunto pueden ser plasmados, en documentos políticos o en instrumentos jurídicos, esto es, normas, de rango constitucional, legal o reglamentario. Entre las distintas medidas normativas que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, forman parte del concepto de "política criminal", se encuentran[19]:

a) Las que definen los bienes jurídicos que se busca proteger por medio de las normas penales, través de la tipificación de conductas delictivas.

b) Las que establecen los regímenes sancionatorios y los procedimientos necesarios para proteger tales bienes jurídicos.

c) Las que señalan criterios para aumentar la eficiencia de la administración de justicia.

d) Las que consagran los mecanismos para la protección de las personas que intervienen en los procesos penales.

e) Las que regulan la detención preventiva.

f) Las que señalan los términos de prescripción de la acción penal. En idéntico sentido, ha reconocido esta la Corte Constitucional que las normas del Código de Procedimiento Penal son un elemento constitutivo de la política criminal en tanto instrumento para su materialización, puesto que regulan las formas y los pasos que deben seguir quienes ejecuten dicha política en la práctica[20].

En este orden de ideas, el proyecto de ley se considera viable, toda vez que se trata de un ejercicio adecuado de la libertad de configuración legislativa en materia penal, pues el articulado planteado resulta acorde al diseño de un modelo de política criminal que pretende brindar una protección reforzada a los bienes jurídicos tutelados cuya trasgresión ostenta una mayor entidad en la sociedad, siendo entonces la respuesta del Estado adoptar medidas concretas para hacerle frente al impacto y perjuicio social que ello conlleva, propendiendo siempre por la protección de los fines esenciales del Estado y de los derechos de las personas[21].

Se trata entonces de una decisión potestativa del legislador que busca hacer efectivo conceder una mayor garantía, la efectividad de la justicia y en un sentido más amplio, velar por el cumplimiento del reproche social que pesa en contra de aquellos que han cometido conductas que afectan de manera grave bienes jurídicos especialmente valiosos desde la perspectiva constitucional.

Este tipo de posiciones legislativas ya han sido desarrolladas en reiteradas oportunidades, particularmente en el sentido de prohibir la concesión de beneficios penales a aquellas personas que son sujetas al poder punitivo del Estado por atentar no solo contra la libertad, integridad y formación sexuales, sino también contra la libertad individual, la administración pública, entre otros, verbigracia los artículos 68A, 38G del Código Penal, la Ley 1098 de 2006, Ley 733 de 2002, Ley 1474 de 2014, entre otros, y las cuales han sido avaladas por la Corte Constitucional en las sentencias que han declarado su exequibilidad.

Por otra parte, tal y como se lee en la exposición de motivos, la inclusión de los delitos sexuales dentro del grupo de casos susceptibles de prórroga del término máximo de la medida de aseguramiento es conveniente, teniendo en consideración que los procesos judiciales adelantados por este tipo de conductas delictuales exige tanto para el ente acusador como para los operadores judiciales, complejidades al momento de la investigación y juicio que requieren de mayor tiempo para su desarrollo, además que representan una carga laboral representativa según las estadísticas judiciales, de ahí que la posibilidad de extender la privación de la libertad previa solicitud y control ante el Juez de Control de Garantías y el cumplimiento de los presupuestos legales, vela por robustecer la garantía efectiva de justicia en este tipo de actuaciones, sin desconocer las demás garantías constitucionales.

Así las cosas, los dos puntos anteriores hacen llegar a la convicción de que la elaboración de esta política criminal es necesaria a través de la reforma que se plantea por los argumentos antes aludidos.

---

17 Sentencia la sentencia C- 504 de 1993 que también aparece citada en la Sentencia C-873 de 2003.

18 Sentencia C-646 de 2001 que también aparece citada en la Sentencia C-873 de 2003.

19 Sentencia C-873 de 2003.

20 Sentencia C-646 de 2001.

21 Ibídem.

4. **Pliego de modificaciones**

Se proponen las siguientes modificaciones al texto aprobado en primer debate:

Ajustes de redacción al artículo 4°, el cual quedará así:

**Artículo 4°.** El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán elaborar el plan de acción que implementarán, en el plazo de un (1) año, con el objetivo de definir la continuidad de las medidas de aseguramiento que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1° de la presente ley, sean susceptibles de prórroga.

El Ministerio de Justicia y del Derecho deberá presentar cada tres (3) meses un informe al Congreso de la República indicando el estado, el avance y la gestión adelantada en dichos procesos. Dicho informe deberá contener, al menos:

1. El estudio del número de personas que podrían adquirir el derecho a reclamar la libertad por vencimiento de términos en razón y con ocasión de las reformas introducidas por esta ley y por la Ley 1760.

2. La discriminación de esa población carcelaria por delitos, regiones, sexo, edad y centro carcelario.

3. El estudio del número de audiencias que deberían realizarse en el plazo de un año para dar cumplimiento a los términos dispuestos en la presente ley.

4. La discriminación de esas audiencias por tipo de audiencia, tipo de juez que debe realizarla, circuito judicial, tipo de fiscal que debe solicitarla o asistir a ella, seccional de la Fiscalía que tramita el proceso y tipo de defensor (público o de confianza).

5. **Proposición**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, 232 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015*, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Atentamente,




4. **Texto propuesto para segundo debate**

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2016 SENADO, 232 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Igual al texto aprobado en primer debate.

**Artículo 2°.** Igual al texto aprobado en primer debate.

**Artículo 3°.** Igual al texto aprobado en primer debate.

**Artículo 4°.** El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán elaborar el plan de acción que implementarán, en el plazo de un (1) año, con el objetivo de definir la continuidad de las medidas de aseguramiento que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1° de la presente ley, sean susceptibles de prórroga.

El Ministerio de Justicia y del Derecho deberá presentar cada tres (3) meses un informe al Congreso de la República indicando el estado, el avance y la gestión adelantada en dichos procesos. Dicho informe deberá contener, al menos:

1. El estudio del número de personas que podrían adquirir el derecho a reclamar la libertad por vencimiento de términos en razón y con ocasión de las reformas introducidas por esta ley y por la Ley 1760.

2. La discriminación de esa población carcelaria por delitos, regiones, sexo, edad y centro carcelario.

3. El estudio del número de audiencias que deberían realizarse en el plazo de un año para dar cumplimiento a los términos dispuestos en la presente ley.

4. La discriminación de esas audiencias por tipo de audiencia, tipo de juez que debe realizarla, circuito judicial, tipo de fiscal que debe solicitarla o asistir a ella, seccional de la Fiscalía que tramita el proceso y tipo de defensor (público o de confianza).

**Artículo 5°.** *Vigencia*. Igual al texto aprobado en primer debate.

Atentamente,




De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Secretario,

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

**TEXTO APROBADO POR LAS COMISIONES PRIMERAS DE SENADO DE LA REPÚBLICA Y CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**–SESIONES CONJUNTAS–**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2016 SENADO, NÚMERO 232 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Modifícase el artículo 1° de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así:*

**Artículo 1°.** ***Adiciónense dos parágrafos al artículo 307 de la Ley 906 de 2004, del siguiente tenor:***

**Parágrafo 1°.** *Salvo lo previsto en los parágrafos 2° y 3° del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad no podrá exceder de un (1) año. Cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), dicho término podrá prorrogarse, a solicitud del fiscal o del apoderado de la víctima, hasta por el mismo término inicial. Vencido el término, el Juez de Control de Garantías, a petición de la Fiscalía, de la defensa o del apoderado de la víctima podrá sustituir la medida de aseguramiento privativa de la libertad de que se trate, por otra u otras medidas de aseguramiento no privativas de la libertad de que trata el presente artículo.*

*En los casos susceptibles de prórroga, los jueces de control de garantías, para resolver sobre la solicitud de levantamiento o prórroga de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, deberán considerar, además de los requisitos contemplados en el artículo 308 del Código de Procedimiento Penal, el tiempo que haya transcurrido por causa de maniobras dilatorias atribuibles a la actividad procesal del interesado o su defensor, caso en el cual dicho tiempo no se contabilizará dentro del término máximo de la medida de aseguramiento privativa de la libertad contemplado en este artículo.*

**Parágrafo 2°.** *Las medidas de aseguramiento privativas de la libertad solo podrán imponerse cuando quien las solicita pruebe, ante el Juez de Control de Garantías, que las no privativas de la libertad resultan insuficientes para garantizar el cumplimiento de los fines de la medida de aseguramiento.*

Artículo 2°. *Modifícase el artículo 4° de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así:*

**Artículo 4°.** ***Modifícase el artículo 317 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:***

**Artículo 317.** Causales de libertad. *Las medidas de aseguramiento indicadas en los anteriores artículos tendrán vigencia durante toda la actuación, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 307 del presente código sobre las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. La libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato y solo procederá en los siguientes eventos:*

1. *Cuando se haya cumplido la pena según la determinación anticipada que para este efecto se haga, o se haya decretado la preclusión, o se haya absuelto al acusado.*

2. *Como consecuencia de la aplicación del Principio de Oportunidad.*

3. *Como consecuencia de las cláusulas del acuerdo cuando haya sido aceptado por el Juez de Conocimiento.*

4. *Cuando transcurridos sesenta (60) días contados a partir de la fecha de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 294.*

5. *Cuando transcurridos ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha de presentación del escrito de acusación, no se haya dado inicio a la audiencia de juicio.*

6. *Cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.*

**Parágrafo 1°.** *Los términos dispuestos en los numerales 4, 5 y 6 del presente artículo se incrementarán por el mismo término inicial, cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los imputados o acusados, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).*

**Parágrafo 2°.** *En los numerales 4 y 5 se restablecerán los términos cuando hubiere improbación de la aceptación de cargos, de los preacuerdos o de la aplicación del Principio de Oportunidad.*

**Parágrafo 3°.** *Cuando la audiencia de juicio oral no se haya podido iniciar o terminar por maniobras dilatorias del acusado o su defensor, no se contabilizarán dentro de los términos contenidos en los numerales 5 y 6 de este artículo, los días empleados en ellas.*

*Cuando la audiencia no se hubiere podido iniciar o terminar por causa razonable fundada en hechos externos y objetivos de fuerza mayor, ajenos al juez o a la administración de justicia, la audiencia se iniciará o reanudará cuando haya desaparecido dicha causa y a más tardar en un plazo no superior a la mitad del término establecido por el legislador en los numerales 5 y 6 del artículo 317.*

Artículo 3°. La prórroga del término máximo de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad a la que hace referencia el artículo 1° de la Ley 1760 de 2015 podrá solicitarse ante el Juez de Control de Garantías dentro de los dos (2) meses anteriores a su vencimiento, incluso desde antes de que dicho artículo entre en vigencia.

Artículo 4°. En tratándose de los delitos cuya prisión preventiva es prorrogable, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, presentará un informe cada 3 meses al Congreso de la República indicando el avance y la gestión del estado de estos procesos.

Dicho informe deberá tener, cuando menos los siguientes aspectos:

1. Número de personas que podrían adquirir el derecho a reclamar la libertad por vencimiento de términos.

2. Discriminación de esa población carcelaria, por delitos, regiones, sexo, edad y centro carcelario.

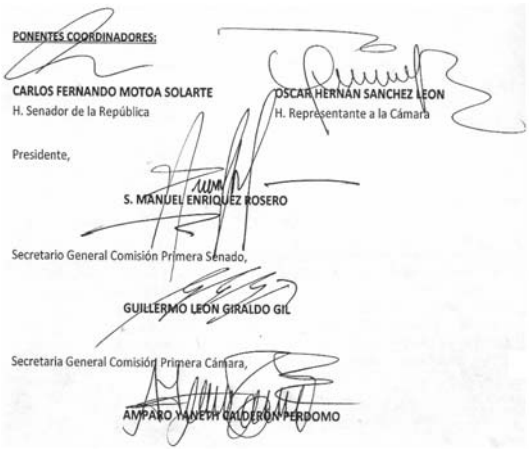
3. El estudio del número de audiencias que deberían realizarse en cada despacho en el plazo de un año para evitar que estas personas recobren la libertad por vencimiento de términos y para tramitar el debido proceso de juzgamiento.

4. La discriminación de ese número de audiencias por circuito judicial, tipo de fiscal que debe solicitarlo o asistir a ella, seccional de la fiscalía que tramita el proceso y tipo de defensor (público o de confianza).

Artículo 5°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los términos a los que hacen referencia el artículo 1º y el numeral 6 del artículo 2º de la presente ley, respecto de procesos ante justicia penal especializada, en los que sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o cuando se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), entrarán a regir en un (1) año contado a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, número 232 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015*, como consta en la sesión del día 23 de mayo de 2016, Acta número 8 sesiones conjuntas.


PONENTES COORDINADORES:

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
H. Senador de la República

OSCAR HERNÁN SANCHEZ LEON
H. Representante a la Cámara

Presidente,

S. MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Secretario General Comisión Primera Senado,

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

Secretaria General Comisión Primera Cámara,

AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO

## CONTENIDO

Gaceta número 349 - Miércoles, 1º de junio de 2016

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado, por medio de la cual se establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, y se dictan otras disposiciones ..... 1

Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado por las Comisiones Primeras de Senado de la República y Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, 232 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015 ..... 11

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2016