INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 161 DE 2016 SENADO, 232 DE 2016 CÁMARA

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

Doctor

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente Comisión Primera de la Cámara de Representantes

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetados Presidentes:

En cumplimiento del encargo realizado por las Mesas Directivas de las Comisiones Primeras del Congreso de la República, atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 161de 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 modificacion es
5. Proposición
6. Texto para primer 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. Asimismo, 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.

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. (...)¿1****[1]***.

Frente al particular, la Sentencia C-791 de 2011 estableció unos parámetros para determinar en qué casos existe reserva de ley estatutaria:2[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 regula o precisa 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:

1[1] Sentencia C-035 de 2015.

2[2] Sentencia C-79l de 2011.

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 pretende modificar el proyecto de ley objeto de estudio, fueron tramitados 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 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 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, niñ*as o adolescentes. Por esta razón, este tipo de procesos tienen una din*ámic*a 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 valoraci*ón del testimonio(...) .*¿3**[3]**3.*

3[3] **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 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 de la 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 de la 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 situació*n 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 ameriten 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. (...)¿4****[4]****4.*

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 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 Cont rol de Garantías a petición de la Fiscalía 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 de que trata el presente 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:

4[4] Ibídem.

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°. Modifícase el artículo 5° de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, salvo el artículo 1° y el numeral 6 del artículo 4°, los cuales entrarán a regir en un (1) año contado 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 1° y el numeral 6 del artículo 4° 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 dos (2) años contados a partir de la fecha de su promulgación.

Artículo 4°. 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.

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

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 1145[5] y 1506[6] 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 p enal sustantiva o adjetiva debe observar los parámetros constitucionales que rigen los límites de la potestad punitiva del Estado7[7]7, a saber:

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

5[5] **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.

6[6] **Constitución Política de Colombia. Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...).

7[7] 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 de 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.

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 1° y 3° 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 pasibilidad 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 constitucio nales, 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 ultima 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 ultima 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 graves8[8]. Así, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho penal

8[8] Sentencia C-239 de 2014.

debe ser un instrumento de ultima 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 momento 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 2015, en la que consideró que *¿(...) la indeterminación que es prohibida frente a las sanciones penales, debe serla 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 privado 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 s u 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 cuantí*a *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. (...)¿*9***[9]***.*

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

9[9] Proyecto de ley número 115 de 2014 Senado.

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 tambié n 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 derech os fundamentales o 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 (..)¿10**[10]***. 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.

¿ 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 recibo por parte de esta Corporación y en particular de los ponentes, 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 el artículo 175 del Código de Procedimiento Penal11[11] establece los términos que deben regir las actuaciones del proceso y a los

---

10[10] Ibídem.

11[11] **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.

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 procesos 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 Congr eso 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, en los que sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviera vigente la detención preventiva, cuando se trate de investigación

---

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.

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 Seg undo 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 (¿)¿12**[12]***. (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

12[12] Sentencia C-025 de 2012.

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[13] 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 (...)¿14****[14]***.

13[13] Cifra tomada de la exposición de motivos del Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado.

14[14] 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 (¿)15[15], 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 de 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 adecue 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:16[16]

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:17[17]

a) Las que definen los bienes jurídicos que se busca proteger por medio de las normas penales, a 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 cr iterios para aumentar la eficiencia de la administración de justicia;

15[15] Sentencia C-504 de 1993 que también aparece citada en la Sentencia C-873 de 2003.

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

17[17] Sentencia C-873 de 2003.

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 práctica18[18].

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 personas19[19].

Se trata entonces de una decisión potestativa del legislador que busca hacer efectivo conceder una mayor garantía para 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 maner a 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

18[18] Sentencia C646 de 2001.

19[19] Ibídem.

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.

4. **Pliego de modificaciones**

Se proponen las siguientes modificaciones al texto del proyecto original:

a) Frente al artículo 1° se proponen 2 modificaciones, a saber:

i) Aclarar, en la parte final del inciso 1° del parágrafo, que vencido el término de la medida de aseguramiento privativa de la libertad, 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** previstas en la Ley 906 de 2004; ii) Adicionar un segundo inciso al parágrafo de que trata el artículo 1°, con el propósito de establecer criterios que permitan al juez de control de garantías, resolver, de acuerdo con el caso concreto, las solicitudes de levantamiento o prórroga de las medidas de aseguramiento privativas de libertad. Así, se incluyen dentro de dichos criterios:

○ Los requisitos contemplados en el artículo 308 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal) y,

○ La actividad procesal del interesado, con el propósito de que el juez pueda considerar las maniobras dilatorias atribuibles a la actividad procesal del interesado o su defensor, de manera que dicho tiempo no sea contabilizado dentro del término máximo de la medida de aseguramiento privativa de la libertad.

En estos términos, se propone que el artículo 1 °quede de la siguiente manera :

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;

b) Se propone eliminar el artículo 3 del proyecto de ley original y establecer la prórroga de la entrada en vigencia de los términos del artículo 1° y del numeral 6 del artículo 4° de la Ley 1760 de 2015, en el artículo que se refiere a la vigencia de esta nueva iniciativa.

Así y dado que luego de la promulgación de la nueva ley, las normas que estarán vigentes serán las de esta última, se tomará como referencia el articulado de la misma para referirlos en el artículo de vigencia y habilitar la prórroga.

Así, al eliminar el artículo 3° del proyecto original, se reenumerarán los artículos siguientes de manera que el artículo 4° correspondería al de la vigencia y quedaría así:

Artículo 4°. *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.

5. **Proposición**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a las Comisiones Primeras del Senado y Cámara, dar primer 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.

De los Congresistas,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN ORGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

6. **Texto propuesto para primer debate**

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER 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°. Modificase 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 201 1 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 causal 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) mes es anteriores a su vencimiento, incluso desde antes de que dicho artículo entre en vigencia.

Artículo 4°. *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 1° y el numeral 6 del artículo 2 °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.

De los Congresistas,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN ORGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF