PROYECTO DE LEY ____ DE 2016

“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°. Adiciónanse dos párrafos al artículo 307 de la Ley 906 de 2004, del siguiente tenor:

Parágrafo 1°. *Salvo lo previsto en los párrafos 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 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 párrafo 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 1º. 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 2º. 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 3º. 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 5º de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, salvo el artículo 1º y el numeral 6 del artículo 4º, 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 1º y el numeral 6 del artículo 4º 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 1º 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 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

JORGE FERNANDO PERDOMO TORRES
Fiscal General de la Nación (E)

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro de Interior

ANA MARÍA RAMOS SERRANO
Ministra de Justicia y del Derecho (E)

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley 1760 de 2015, *“por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad”* fue sancionada el 6 de julio del mismo año con el fin de racionalizar la medida de detención preventiva. Para este fin, la ley contempló una serie de disposiciones entre las cuales se encuentra la fijación de un término máximo de duración para las medidas de aseguramiento privativas de libertad.

Según el párrafo 1° del artículo 307 de la Ley 906 de 2004, adicionado mediante el artículo 1° de la Ley 1760 de 2015, *“el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad no podrá exceder de un (1) año”*. A esta regla, como es usual, le siguió una excepción relativa a tres grupos de casos en los cuales, dada su mayor complejidad en la investigación y juzgamiento, dicho término podría prorrogarse hasta otro tanto a solicitud del fiscal o del apoderado de la víctima, a saber: *“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”*.

La fijación de estos términos no sólo obedece a un mandato de la Corte Constitucional -fruto de las constantes advertencias sobre el inadecuado uso que se le ha dado a esta medida en el sistema procesal penal colombiano de cara a los derechos del procesado y el impacto en el sistema penitenciario y carcelario¹-, sino

¹ Cfr.: Sentencias C-121/12; C-1198/08; C-318/08; C-695/13; C-646/01; C-468/09; C-742/12, entre otras.

que necesariamente ha de ser el resultado de un estudio de los tiempos procesales y la estructura de nuestro sistema penal de corte adversarial. Esto ha sido claro en todo momento del trámite legislativo de la Ley 1760 de 2015, la cual desde su exposición de motivos enfatizó en que:

“El límite temporal que el legislador establezca para efectos de la privación preventiva de la libertad, debe estar claramente informado y en coherencia con la duración efectiva del proceso (...) de manera que el máximo legal que se defina no resulte en contradicción con la debida administración de justicia”.

Precisamente, por ser evidente que la administración de justicia penal tarda, de *facto*, más que término previsto legalmente para la duración ordinaria de un proceso penal, la vigencia del artículo 1º de la Ley 1760 de 2015, a través del cual se impuso este término máximo de la detención preventiva, se pospuso con miras de darle el tiempo prudencial a los operadores judiciales de ajustar lo pertinente a fin de cumplir con este mandato. Por esta razón, el artículo 5º de la misma ley consagra, respecto de su vigencia, lo siguiente:

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, salvo el artículo 1º y el numeral 6 del artículo 4º, los cuales entrarán a regir en un (1) año contados a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Ahora bien, el proyecto que fue sancionado como la Ley 1760 de 2015 fue presentado al Congreso por iniciativa del Ministro de Justicia y del Derecho, Dr. YESID REYES ALVARADO, en conjunto con el Fiscal General de la Nación, Dr. 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.

En efecto, por ser la racionalización de la detención preventiva una entre muchas medidas interrelacionadas pensadas como una serie de correctivos al sistema

procesal penal, el Ministerio de Justicia y del Derecho trabajó en conjunto con la Fiscalía General de la Nación para presentar al Congreso, el 16 de abril de 2015, el Proyecto de Ley 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, el trámite legislativo de esta iniciativa no tuvo el curso esperado y debió ser retirada.

Con posterioridad, el Fiscal General de la Nación presentó al Congreso el Proyecto de Ley 21 de 2015 Cámara, el cual reprodujo gran parte de las disposiciones contempladas por aquél². Sin embargo, este tampoco ha sido aprobado y hasta el momento, está pendiente de segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

En definitiva, esta reforma complementaria de la Ley 1760 de 2015 ha tardado mucho más de lo que era previsible, cambiando sustancialmente el panorama anticipado. Sin lugar a dudas, una reforma integral al Sistema Penal Acusatorio es fundamental para garantizar la adopción de los correctivos necesarios para que el respeto por los derechos fundamentales del procesado sea compatible con la administración eficaz de la justicia. De ahí, que su demora en el trámite legislativo haya reducido considerablemente las posibilidades con las que se esperaba que contaran los fiscales para agilizar los procesos a su cargo.

Adicionalmente, cabe destacar que actualmente está en curso en el Congreso otro proyecto de ley, de iniciativa del Ministerio de Justicia, que igualmente busca descongestionar la administración de justicia penal y ofrecer un tratamiento

² En lo que tiene que ver con la audiencia de imputación, mecanismos de terminación anticipada del procedimiento, términos procesales, doble instancia, procedimiento especial abreviado, entre otros ejes temáticos.

diferenciado para conductas punibles de menor entidad, agilizando su procedimiento e impactando directamente en la carga de trabajo que tienen los operadores judiciales. Se trata del Proyecto de Ley 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. Sin embargo, al igual que la reforma al Sistema Penal Acusatorio, aún debe cumplir con el trámite legislativo antes de surtir efecto alguno en el sistema judicial colombiano.

Lo cierto es que hoy, *ad portas* de que se cumpla el término para la entrada en vigencia de dicha disposición, no es claro que los procesos se hayan adelantado con la agilidad esperada y, según cifras aportadas por el INPEC, actualmente hay 19,167 internos detenidos preventivamente por 11 meses o más, de los cuales 10,884 (56,8%) lo han estado por 21 meses o más.

Población de Internos en meses de detención									
Febrero 29 de 2016									
Regional	0 A 5	6 A 10	11 A 15	16 A 20	21 A 25	26 A 30	31 A 35	Más de 36 meses	Total
Central	4.036	2.629	1.248	865	768	484	373	1.239	11.642
Occidente	3.401	2.184	1.119	736	608	348	332	902	9.630
Norte	1.713	1.497	937	801	733	439	463	1.374	7.957
Oriente	1.231	930	591	486	341	220	196	576	4.571
Noroeste	2.637	1.263	609	351	233	123	128	394	5.738
Viejo Caldas	1.439	768	360	180	146	104	82	278	3.357
Total	14.457	9.271	4.864	3.419	2.829	1.718	1.574	4.763	42.895
Participación	33,7%	21,6%	11,3%	8,0%	6,6%	4,0%	3,7%	11,1%	100,0%

FUENTE: SISIPEC WEB

Este proyecto de ley atiende a esta nueva realidad y 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.

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.

Con este proyecto de ley también se pretende incluir los delitos sexuales dentro del grupo de casos susceptibles de prórroga del término máximo de detención preventiva. Ello obedece 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. 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 testimonio³.

Además de ser procesos considerablemente complejos tanto en la investigación como en su juzgamiento, cuantitativamente representan una carga importante de trabajo para los operadores judiciales. Según la base de datos de la Fiscalía⁴, actualmente hay 106,030 procesos activos por delitos del Título IV del Libro Segundo del Código Penal (Delitos contra la libertad integridad y formación sexuales); esto representa el 6% de todos los casos activos en el inventario de la Fiscalía. En lo que respecta a entradas, solo en el 2014 se reportaron 29,066 nuevas entradas al inventario, lo que representa un 2,6% del total de entradas para ese año.

Tal y como se ha venido reiterando, pese a la cantidad de procesos por delitos sexuales que día tras día ingresan a la Fiscalía, el sistema positivo de la actualidad no ofrece las herramientas normativas idóneas a los fiscales y jueces para cumplir con la celeridad debida y evacuar estos procesos dentro del término máximo ordinario de detención preventiva. Por ejemplo, la reforma al Sistema Penal Acusatorio, presentada por la Fiscalía General de la Nación y que actualmente está pendiente de segundo debate en la plenaria de Cámara incorpora varias herramientas que, de ser aprobadas, sin duda serán muy útiles para agilizar la administración de justicia penal en casos de violencia sexual. Una de ellas es la rebaja de pena por aceptación de cargos para estos casos, la cual supone un incentivo atractivo para que los procesados se acojan a esta vía y los procesos sean más expeditos. Sin embargo, hoy no es viable conceder beneficio alguno por allanamiento a cargos en delitos sexuales y el debate legislativo al respecto ha mostrado una oposición mayoritaria frente a un cambio al respecto.

³ Cfr. arts. 206A, 250, 155, 438, entre otros.

⁴ Información aportada la Fiscalía General de la Nación a la Oficina de Información en Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho mediante oficio OFI 15-0010871-OIJ-1200. Los datos reportados se encuentran actualizados a mayo de 2015.

Este proyecto toma en cuenta todas estas consideraciones relativas a la actualidad normativa, la complejidad procesal y la cantidad de procesos continuamente ingresan al sistema judicial penal, para concluir que los procesos judiciales por delitos sexuales han de ser incluidos dentro de aquellos susceptibles de prórroga del término máximo de detención preventiva con el fin de garantizar la debida administración de justicia en todos los casos.

Finalmente, dado que, para la fecha de entrada en vigencia de los artículos respectivos de la Ley 1760 de 2015, algunos internos cuyos casos pueden ser objeto de prórroga ya habrán cumplido un (1) año de detención preventiva, se hace necesario contemplar expresamente que la solicitud de prórroga puede ser elevada con anterioridad a la entrada en vigencia del término respectivo. Esto se hace con el fin de dar absoluta claridad en relación al trámite de la solicitud de prórroga y evitar así una situación de posible excarcelación en casos que ameritan un término más amplio de vigencia de la medida de aseguramiento.

La solicitud de prórroga para los casos susceptibles de ella se elevará ante el Juez de Control de Garantías con la suficiente antelación para que pueda ser tramitada y resuelta antes del vencimiento del término inicial. Esto garantiza la no excarcelación de casos que ameritan una prórroga, al tiempo que da seguridad jurídica al procesado respecto del momento definitivo en el que la medida pierde vigencia.

Atentamente,

JORGE FERNANDO PERDOMO TORRES
Fiscal General de la Nación (E)

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro de Interior

ANA MARÍA RAMOS SERRANO
Ministra de Justicia y del Derecho (E)