

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_**

*“Por medio del cual se reforma se reforma la justicia, se modifica el Código de Procedimiento Penal, el Código Disciplinario del Abogado, el Estatuto Arbitral, el código General del Proceso, la Ley 1905 de 2018, se estimula la Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.*

### **Exposición de motivos**

La justicia colombiana muestra niveles de ineficiencia, impunidad e inseguridad jurídica desoladores. Una justicia rápida, confiable y predictiva es un instrumento indispensable dentro de un Estado moderno a la hora de garantizar los derechos de los ciudadanos y de asegurar la resolución idónea, integral y definitiva de todos los conflictos, sin importar su cuantía o motivación. Un buen sistema aumenta los niveles de transparencia y de competitividad económica.

Queremos poner en marcha propuestas de muy rápida implementación que permitan superar las deficiencias que aquejan nuestro aparato judicial y que mejoren el servicio. Estas permitirán que el sistema se modernice, que regrese la dignidad de la magistratura y disminuyan los tiempos de definición de los procesos judiciales en todas las áreas.

### **I. Reformas al Procedimiento Penal**

El Sistema Penal Acusatorio fue incorporado en Colombia a través de la Ley 906 de 2004 para hacer más garantista y eficiente el sistema penal<sup>1</sup>. Frente al primer objetivo se han dado importantes avances como la eliminación de las facultades jurisdiccionales de la Fiscalía General de la Nación, la inmediación de las pruebas y la publicidad de los procesos. Sin embargo, existen graves problemas de congestión y por ello de eficiencia.

#### **1. Principales problemas de la justicia penal**

##### **1.1. Congestión**

---

<sup>1</sup> Exposición de motivos de la Ley 906 de 2004.

Desde el año 2010 ingresan al sistema más de un millón de nuevas noticias criminales, alcanzando la cifra de 1.228.112 en el año 2016<sup>2</sup>. En el mismo año, el Consejo Superior de la Judicatura reportó el inicio del juicio en 31.144 casos. Es decir que solamente el 2,53 por ciento de los casos terminan en juicio. Lo anterior no se debe a que en el resto de casos se hayan utilizado mecanismos alternativos de terminación del proceso, pues la utilización de la conciliación y el principio de oportunidad no llega al 10 por ciento<sup>3</sup>.

Año a año esta situación se viene agravando, pues el número de denuncias se incrementa en casi un 5 por ciento<sup>4</sup>, lo cual quiere decir que en 10 años llegaremos a casi dos millones de procesos. Con unas tasas de eficacia tan bajas muchas personas prefieren no presentar denuncias, lo cual causa una sensación de ausencia de la protección del Estado. Si no se adoptan medidas urgentes esta situación es una bomba social que afectará gravemente la estabilidad de la comunidad.

## **1.2.Fases del procedimiento totalmente innecesarias**

En Colombia aplicamos un sistema acusatorio *sui generis* con decenas de formalidades que no existen en el sistema acusatorio puro. Lo más llamativo es que se creó una fase del procedimiento denominada intermedia que se tramita ante los jueces de control de garantías y se lleva a cabo desde la formulación de imputación hasta la acusación o la preclusión y que ha congestionado profundamente el sistema judicial. En un sistema acusatorio puro como el norteamericano, salvo captura previa altamente justificada el primer contacto de la persona con el juez es en la acusación a través del indictment<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Boletín de censo delictivo de la Fiscalía 2016. <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Boleti%CC%81n-censo-delictivo-2016-Final.pdf>.

<sup>3</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, Octubre de 2015, 43.

<sup>4</sup> Boletín de censo delictivo de la Fiscalía 2016. <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Boleti%CC%81n-censo-delictivo-2016-Final.pdf>

<sup>5</sup> Federal Rules of Criminal Procedure: “*Rule 7. The Indictment and the Information: “(a) WHEN USED. (1) Felony. An offense (other than criminal contempt) must be prosecuted by an indictment if it is punishable: (A) by death; or (B) by imprisonment for more than one year. (2) Misdemeanor. An offense punishable by imprisonment for one year or less may be prosecuted in accordance with Rule 58(b)(1). (b) WAIVING INDICTMENT. An offense punishable by imprisonment for more than one year may be prosecuted by information if the defendant—in open court and after being advised of the nature of the charge and of the defendant's rights—waives prosecution by indictment. (c) NATURE AND CONTENTS. (1) In General. The indictment or information must be a plain, concise, and definite written statement of the essential facts constituting the offense charged and must be signed by an attorney for the government. It need not contain a formal introduction or conclusion. A count may incorporate by reference an allegation made in another count. A count may allege that the means by which the defendant committed the offense are unknown or that the defendant committed it by one or more specified means. For each count, the indictment or information must give the official or*

En el año 2016, la Fiscalía recibió 1.228.112 denuncias, lo que implica un aumento respecto al año inmediatamente anterior del 4.02%<sup>6</sup>. En el mismo año, el Consejo Superior de la Judicatura reportó 220.333 ingresos a juzgados de control de garantías y 31.144 a juzgados de control de conocimiento<sup>7</sup>. Por lo anterior, es claro que la congestión más alta se concentra en la fase comprendida entre la denuncia y la acusación, las cuales a nivel institucional son de responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación y los Jueces de control de garantías.

La fase de indagación es tramitada ante la Fiscalía General de la Nación, entidad que cuenta con más de 24.000 funcionarios. La fase intermedia es tramitada ante los jueces de control de garantías que solamente son 561 en todo el país y tienen que cumplir con las siguientes funciones: (i) escuchar la formulación de imputación llevada a cabo por la Fiscalía General de la Nación, (ii) hacer controles de legalidad de los *registros, allanamientos e interceptación de comunicaciones ordenadas por la Fiscalía*, (iii) *practicar pruebas anticipadas*, (iv) *tomar medidas de protección de víctimas y testigos*, (v) *adoptar medidas de aseguramiento* y (vi) *formular imputaciones*<sup>8</sup>.

Esta situación se confirma con las estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura “*el 85.6% de la demanda de justicia en el periodo enero a diciembre de 2016 para los despachos de la Especialidad Penal fue atendida por los despachos Penales con función de control de garantías*” y solo el 15.4% por despachos penales con función de conocimiento<sup>9</sup>. Lo anterior demuestra que el nudo de la congestión se encuentra precisamente en esta parte intermedia del proceso que además es innecesaria.

### **1.3. Aplazamientos constantes**

---

*customary citation of the statute, rule, regulation, or other provision of law that the defendant is alleged to have violated. For purposes of an indictment referred to in section 3282 of title 18, United States Code, for which the identity of the defendant is unknown, it shall be sufficient for the indictment to describe the defendant as an individual whose name is unknown, but who has a particular DNA profile, as that term is defined in section 3282.(2) Citation Error. Unless the defendant was misled and thereby prejudiced, neither an error in a citation nor a citation's omission is a ground to dismiss the indictment or information or to reverse a conviction. (d) SURPLUSAGE. Upon the defendant's motion, the court may strike surplusage from the indictment or information. (e) AMENDING AN INFORMATION. Unless an additional or different offense is charged or a substantial right of the defendant is prejudiced, the court may permit an information to be amended at any time before the verdict or finding. (f) BILL OF PARTICULARS. The court may direct the government to file a bill of particulars. The defendant may move for a bill of particulars before or within 14 days after arraignment or at a later time if the court permits. The government may amend a bill of particulars subject to such conditions as justice requires”.*

<sup>6</sup> Boletín de censo delictivo de la Fiscalía 2016. <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Boleti%CC%81n-censo-delictivo-2016-Final.pdf>

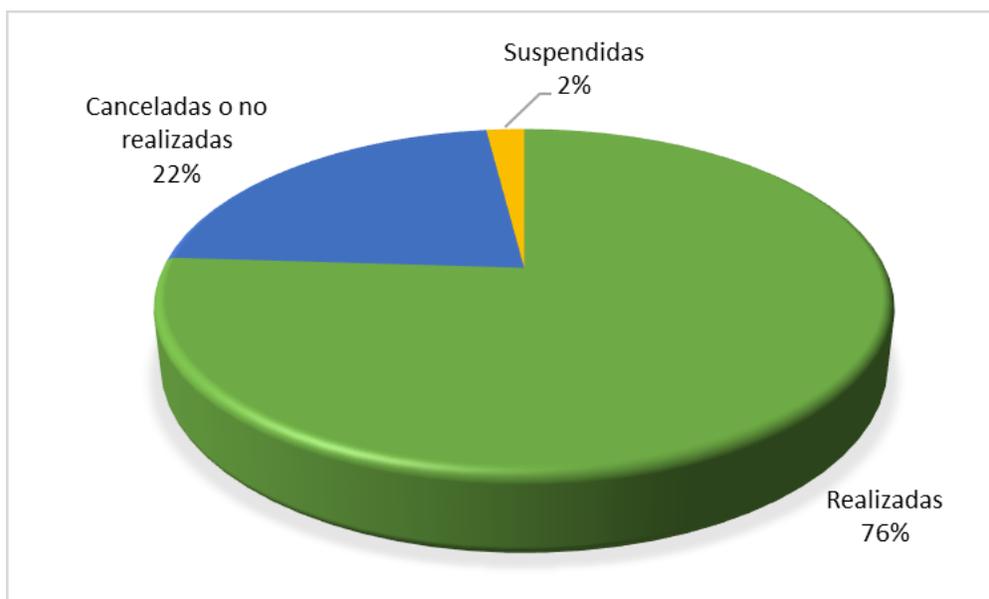
<sup>7</sup> Informe de Gestión al Congreso de la República del Consejo Superior de la Judicatura 2016.

<sup>8</sup> Art. 154 de la Ley 906 de 2004.

<sup>9</sup> Informe de Gestión al Congreso de la República del Consejo Superior de la Judicatura 2016.

La cantidad de aplazamientos es tan grave que al sistema ya se le llama el sistema aplazatorio, pues lo más raro es que se lleve a cabo una audiencia. Para el año 2014, se programaron 373.711 audiencias de las cuales 255.114 se realizaron efectivamente y 118.597 fueron aplazadas<sup>10</sup>, lo cual implica que la tercera parte de las audiencias fueron aplazadas.

Para el año 2016 mejoró la situación sin que todavía fuera óptima, pues se realizó el 76 por ciento de las audiencias:



El aplazamiento de audiencias puede atribuirse a múltiples causas, como las prácticas dilatorias de las partes, el cruce de agendas, las deficiencias en infraestructura y las dificultades de traslado de los procesados privados de la libertad a las salas de audiencia<sup>11</sup>.

Un estudio de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura rebeló que las primeras causas de los aplazamientos son la inasistencia del Defensor Público o del investigado (que no es remitido por el Inpec) o las solicitudes formuladas por la Fiscalía o el Ministerio Público.

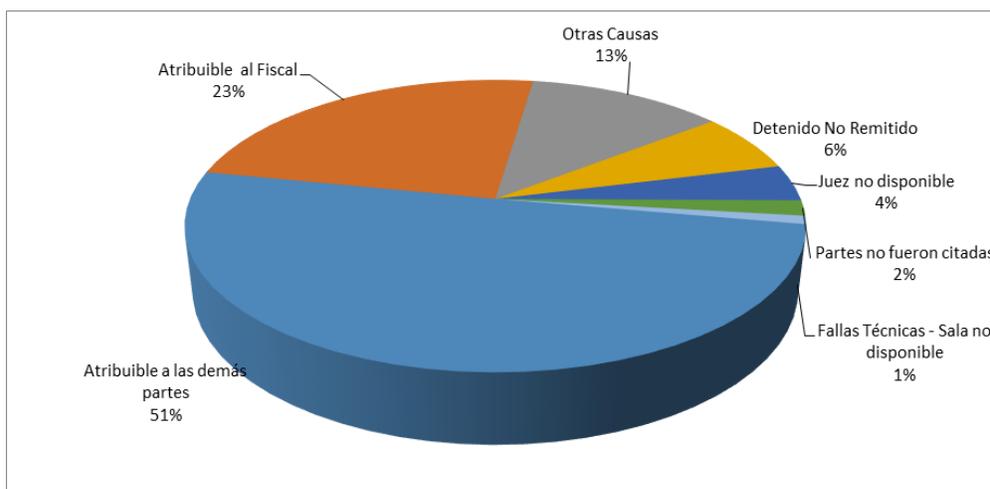
Para el año 2013, *“en Paloquemao se aplazaron 14.197 audiencias por ausencia de las partes procesales, de las cuales 7.893 fueron por el retiro de la solicitud de la Fiscalía, 5.015*

<sup>10</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, Octubre de 2015, 54.

<sup>11</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, Octubre de 2015, 52.

por la no presentación de la defensa y 697 por la no remisión de los detenidos por parte del Inpec”<sup>12</sup>.

Para el año 2016 mejoró la gestión de la Fiscalía porcentualmente y empeoró la de la defensoría pública o privada.



#### 1.4. Formalidades innecesarias en los procedimientos

En Colombia se ha confundido la oralidad con la lectura de documentos en los procesos, hasta llegar a extremos absurdos como citar a las partes para leer la sentencia en una audiencia ocupando el tiempo del juez en algo absurdo.

- Lectura del fallo<sup>13</sup>.
- El descubrimiento probatorio es un procedimiento muy importante para el sistema acusatorio, en el cual las partes pueden conocer los elementos materiales probatorios y evidencia física de que tenga conocimiento<sup>14</sup>. El problema es que este descubrimiento se hace directamente en la audiencia y por ello las partes tienen que entrar a leer los documentos en ese momento, lo cual genera aplazamientos que podrían evitarse si previamente las partes las entregan al juzgado y llegan a la audiencia listos para hacer los comentarios correspondientes.

<sup>12</sup> Comunicado de prensa, Bogotá, D.C., 17 de octubre de 2013: Las causas del aplazamiento de las audiencias penales.

<sup>13</sup> Artículo 179 de la Ley 906 de 2004.

<sup>14</sup> Artículo 344 de la Ley 906 de 2004.

## **1.5.Falta de utilización de los mecanismos alternativos**

El principio de oportunidad se aplicó solamente en el 0,06% del total de las salidas de noticias criminales registradas en el SPA y la conciliación solamente en el 9 por ciento<sup>15</sup>. El resto de los egresos correspondió en un 11 por ciento a la extinción de la acción penal, un 3 % por ciento a preclusiones y un muy considerable 70 por ciento a archivos, la mayoría de ellos por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo de la conducta o prescripción de la acción penal, es decir, casos en los cuales realmente no se hace justicia<sup>16</sup>.

## **2. Medidas propuestas**

### **2.1.Eliminación de la audiencia de formulación de imputación y de la fase intermedia del procedimiento**

La formulación de la imputación es “*el acto a través del cual la Fiscalía General de la Nación comunica a una persona su calidad de imputado, en audiencia que se lleva a cabo ante el juez de control de garantías*”<sup>17</sup>. En esta audiencia el juez es un mero espectador de lo señalado por el Fiscal y al final le pregunta al procesado si es su deseo aceptar cargos, cosa que sucede pocas veces. Esta audiencia no existe en el sistema acusatorio puro norteamericano y ha generado muchos problemas:

- Es la principal causa de aplazamientos en el sistema, pues al ser el primer contacto del procesado con el juez, en muchas ocasiones todavía no cuenta con un abogado.
- Genera innecesariamente la privación de la libertad de miles de personas, pues en los delitos que tienen medida de aseguramiento la formulación de la imputación se hace conjuntamente con la de solicitud de medida de aseguramiento y por ello si se solicita la detención preventiva la persona queda privada de su libertad desde ese momento. En este sentido, por ejemplo en los delitos de competencia de la justicia especializada los términos son de hasta 120 días de privación de la libertad y en la justicia ordinaria de 60 días<sup>18</sup>. Si luego se presenta una absolución el Estado es condenado en gran cantidad de casos, lo cual crea además grandes perjuicios al erario público.

---

<sup>15</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, Octubre de 2015, 43.

<sup>16</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, Octubre de 2015, 43.

<sup>17</sup> Artículo 286 de la Ley 906 de 2004.

<sup>18</sup> Artículo 317 de la Ley 906 de 2004: “*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

- Prolonga innecesariamente la fase judicial del proceso penal, tiempo en el cual no puede haber una decisión de fondo ni se avanza en la recolección de pruebas. Ni siquiera se avanza en la preparación de la defensa, pues el descubrimiento probatorio es llevado a cabo en la audiencia de acusación.
- Genera libertades injustificadas si no se presenta el escrito de acusación en 60 días para la justicia ordinaria o 120 días para la justicia especializada<sup>19</sup>.

Por ello se propone la eliminación de esta audiencia y realizar la formulación de la imputación por escrito que se le entregará al imputado por la Fiscalía. Para ello se hace necesario hacer las siguientes modificaciones:

---

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.

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”.

<sup>19</sup> Art. 317 de la Ley 906 de 2004.

**Artículo 1º.** El artículo 85 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

**Artículo 85.** *Suspensión del poder dispositivo. Después de la formulación de imputación en audiencia preliminar el fiscal podrá solicitar la suspensión del poder dispositivo de bienes y recursos con fines de comiso, que se mantendrá hasta tanto se resuelva sobre el mismo con carácter definitivo o se disponga su devolución.*

*Presentada la solicitud, el juez de control de garantías dispondrá la suspensión del poder dispositivo de los bienes y recursos cuando constate alguna de las circunstancias previstas en el artículo 83. Si determina que la medida no es procedente, el fiscal examinará si el bien se encuentra dentro de una causal de extinción de dominio, evento en el cual dispondrá en forma inmediata lo pertinente para que se promueva la acción respectiva.*

*En todo caso, para solicitar la suspensión del poder dispositivo de bienes y recursos con fines de comiso, el fiscal tendrá en cuenta el interés de la justicia, el valor del bien y la viabilidad económica de su administración.*

**Artículo 2º.** El artículo 92 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

**Artículo 92.** *Medidas cautelares sobre bienes. El juez de control de garantías, después de la formulación de la imputación o con posterioridad a ella, a petición del fiscal o de las víctimas directas podrá decretar sobre bienes del imputado o del acusado las medidas cautelares necesarias para proteger el derecho a la indemnización de los perjuicios causados con el delito.*

*La víctima directa acreditará sumariamente su condición de tal, la naturaleza del daño recibido y la cuantía de su pretensión.*

*El embargo y secuestro de los bienes se ordenará en cuantía suficiente para garantizar el pago de los perjuicios que se hubieren ocasionado, previa caución que se debe prestar de acuerdo al régimen establecido en el Código de Procedimiento Civil, salvo que la solicitud sea formulada por el fiscal o que exista motivo fundado para eximir de ella al peticionante.*

*El juez, una vez decretado el embargo y secuestro, designará secuestre y adelantará el trámite posterior conforme a las normas que regulan la materia en el Código de Procedimiento Civil.*

*Cuando las medidas afecten un bien inmueble que esté ocupado o habitado por el imputado o acusado, se dejará en su poder a título de depósito gratuito, con el compromiso de entregarlo a un secuestre o a quien el funcionario indique si se profiere sentencia condenatoria en su contra.*

**Artículo 3º.** El artículo 127 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

**Artículo 127.** *Ausencia del imputado. Cuando al fiscal no le haya sido posible localizar a quien requiera para formularle acusación o tomar alguna medida de aseguramiento que lo afecte, solicitará ante el juez de control de garantías que lo declare persona ausente adjuntando los elementos de conocimiento que demuestren que ha insistido en ubicarlo. El*

*imputado se emplazará mediante edicto que se fijará en un lugar visible de la secretaría por el término de cinco (5) días hábiles y se publicará en un medio radial y de prensa de cobertura local.*

*Cumplido lo anterior el juez lo declarará persona ausente, actuación que quedará debidamente registrada, así como la identidad del abogado designado por el sistema nacional de defensoría pública que lo asistirá y representará en todas las actuaciones, con el cual se surtirán todos los avisos o notificaciones. Esta declaratoria es válida para toda la actuación.*

*El juez verificará que se hayan agotado mecanismos de búsqueda y citaciones suficientes y razonables para obtener la comparecencia del procesado.*

**Artículo 4º.** *Elimínese el numeral 6º del artículo 154 de la Ley 906 de 2004.*

**Artículo 5º.** *El artículo 286 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*

**Artículo 286.** *Concepto. La formulación de la imputación consiste en la comunicación de la Fiscalía General de la Nación a una persona su calidad de imputado. Para ello la Fiscalía citará al imputado para hacer entrega del escrito de imputación.*

**Artículo 6º.** *El artículo 288 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*

**Artículo 288.** *Contenido. El escrito de formulación de la imputación, deberá contener los siguientes aspectos:*

- 1. Individualización concreta del imputado, incluyendo su nombre, los datos que sirvan para identificarlo y el domicilio de citaciones.*
- 2. Relación clara y sucinta de los hechos jurídicamente relevantes, en lenguaje comprensible, lo cual no implicará el descubrimiento de los elementos materiales probatorios, evidencia física ni de la información en poder de la Fiscalía, sin perjuicio de lo requerido para solicitar la imposición de medida de aseguramiento.*
- 3. Posibilidad del investigado de allanarse a la imputación y a obtener rebaja de pena de conformidad con el artículo 351.*

**Artículo 7º.** *El artículo 289 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*

**Artículo 289.** *Formalidades. El escrito de formulación de la imputación se entregará al imputado o su defensor, ya sea de confianza o, a falta de este, el que fuere designado por el sistema nacional de defensoría pública.*

**Parágrafo 1º.** *Ante el juez de control de garantías, el fiscal podrá legalizar la captura, solicitar imposición de medida de aseguramiento y hacer las solicitudes que considere procedentes, con la sola presencia del defensor de confianza o designado por el sistema nacional de defensoría pública, cuando el capturado haya entrado en estado de inconsciencia después de la privación de la libertad o se encuentre en un estado de salud que le impida ejercer su defensa material. En este caso, la posibilidad de allanarse a la*

*imputación se mantendrá hasta cuando la persona haya recobrado la consciencia, con el mismo descuento punitivo indicado en el inciso 1° del artículo 351 de este código.*

**Parágrafo 2°.** *Cuando el capturado se encuentre recluido en clínica u hospital, pero consciente y en estado de salud que le permita ejercer su defensa material, el juez de control de garantías, a solicitud del fiscal, se trasladará hasta ese lugar para los efectos de la legalización de captura, la formulación de la imputación y la respuesta a las demás solicitudes de las partes.*

**Artículo 8°.** *El artículo 291 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*

**Artículo 291.** *Contumacia. Si el indiciado, habiendo sido citado en los términos ordenados por el código, sin causa justificada así sea sumariamente, no compareciere a reclamar el escrito de imputación, ésta se realizará con el defensor que haya designado para su representación. Si este último tampoco concurriere a la audiencia, sin que justifique su inasistencia, se procederá a designarle defensor en el mismo acto, de la lista suministrada por el sistema nacional de defensoría pública, en cuya presencia se formulará la imputación.*

**Artículo 9°.** *El artículo 293 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*

**Artículo 293.** *Procedimiento en caso de aceptación de la imputación. Si el imputado, por iniciativa propia o por acuerdo con la Fiscalía acepta la imputación, deberá manifestarlo dentro de los 5 días siguientes a la entrega del escrito de formulación de imputación. De ser así la Fiscalía solicitará al juez de control de conocimiento una audiencia de aceptación de cargos. Se entenderá que lo actuado es suficiente como acusación. La Fiscalía adjuntará el escrito que contiene la imputación o acuerdo que será enviado al Juez de conocimiento. Examinado por el juez de conocimiento el acuerdo para determinar que es voluntario, libre y espontáneo, procederá a aceptarlo sin que a partir de entonces sea posible la retractación de alguno de los intervinientes, y convocará a audiencia para la individualización de la pena y sentencia.*

**Parágrafo.** *La retractación por parte de los imputados que acepten cargos será válida en cualquier momento, siempre y cuando se demuestre por parte de estos que se vicio su consentimiento o que se violaron sus garantías fundamentales.*

**Artículo 10°.** *El artículo 350 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*

**Artículo 350.** *Preacuerdos desde la formulación de imputación. Desde la formulación de imputación y hasta antes de ser presentado el escrito de acusación, la Fiscalía y el imputado podrán llegar a un preacuerdo sobre los términos de la imputación. Obtenido este preacuerdo, el fiscal lo presentará ante el juez de conocimiento como escrito de acusación. El fiscal y el imputado, a través de su defensor, podrán adelantar conversaciones para llegar a un acuerdo, en el cual el imputado se declarará culpable del delito imputado, o de uno relacionado de pena menor, a cambio de que el fiscal:*

*1. Elimine de su acusación alguna causal de agravación punitiva, o algún cargo específico.*

2. Tipifique la conducta, dentro de su alegación conclusiva, de una forma específica con miras a disminuir la pena.

**Artículo 11º.** El artículo 351 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

**Artículo 351.** Modalidades. La aceptación de los cargos determinados en la formulación de la imputación, comporta una rebaja hasta de la mitad de la pena imponible, acuerdo que se consignará en el escrito de acusación.

### 3. Acabar con el sistema aplazatorio

La cantidad de aplazamientos es tan grave que al sistema ya se le llama el sistema aplazatorio. Para el año 2014, se programaron 373.711 audiencias de las cuales 255.114 se realizaron efectivamente y 118.597 fueron aplazadas<sup>20</sup>, lo cual implica que la tercera parte de las audiencias fueron aplazadas, por ello es necesario adoptar medidas urgentes:

- Utilizar la figura de la bancada de la defensa: exigir que en cada proceso el abogado deba anexar con el poder la designación obligatoria de un abogado suplente y uno sustituto (aplicable solo en casos excepcionales) que lo puedan reemplazar en caso de no poder asistir a una audiencia.
- Muchas veces el problema no depende del abogado sino del cliente, quien utiliza un carrusel de abogados para ir dilatando el proceso, por ello se propone que con el primer aplazamiento a la siguiente audiencia solamente podrá asistir un defensor público.
- Aumentar las sanciones a los abogados por dilatar el proceso.
- La eliminación de la audiencia de formulación de imputación reduciría radicalmente la cantidad de aplazamientos.
- Debe aumentarse las salas de audiencias en las grandes ciudades para evitar que existan aplazamientos por temas de infraestructura. En ciudades pequeñas con buena infraestructura como Yopal o Manizales las tasas de aplazamientos son muy bajas mientras que en ciudades grandes con deficiencias en la infraestructura son muy altas.  
*“La mayor proporción de audiencias realizadas se presenta en: Yopal (93%), Pamplona (88%), San Andrés y Manizales (85%), Armenia (84%), Pereira, Neiva, Medellín (83%), Quibdó y Pasto (82%), Arauca (81%).*

*Entre el 70% y el 79% de audiencias realizadas se encuentran los Distritos de Tunja (79%), Antioquia y Santa Rosa de Viterbo (78%), Buga (77%), Cúcuta y Bucaramanga (76%), Bogotá y Cundinamarca (75%), Montería (74%), Florencia (72%), Cali, Popayán y San Gil (71%).*

---

<sup>20</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, Octubre de 2015, 54.

*Los siguientes distritos reportan un porcentaje entre el 60% y el 69% de audiencias realizadas: Cartagena, Ibagué, Mocoa y Villavicencio (68%), Santa Marta (66%), Valledupar (65%), Sincelejo (62%), Barranquilla (61%) y Riohacha con un (49%)”<sup>21</sup>.*

- Debe mejorarse la coordinación en la Fiscalía General de la Nación, pues todavía 1 de cada 4 audiencias aplazada se pospone por causa derivada de esta entidad.
- Fortalecer el sistema de defensoría pública con el presupuesto de la eliminación de los procuradores penales y tener una comunicación más fluida con el INPEC para garantizar el traslado de las personas privadas de la libertad.

Para ello se proponen las siguientes normas:

**Artículo 12º.** *El artículo 118 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*

**Artículo 118.** *Integración y designación. La defensa estará a cargo los abogados que libremente designe el imputado o, en su defecto, por el que le sea asignado por el Sistema Nacional de Defensoría Pública.*

**Artículo 13º.** *El artículo 121 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*

**Artículo 121.** *Dirección de la defensa. El defensor que haya sido designado como principal dirigirá la defensa, deberá señalar desde su designación a otro abogado que lo acompañe como defensor suplente, previa información al juez y autorización del imputado. Este defensor suplente actuará bajo la responsabilidad del principal y podrá ser removido libremente durante el proceso. Si ninguno de los 2 abogados puede asistir a una audiencia deberán designar inmediatamente un tercer abogado que pueda asistir en caso de que ninguno pueda ir a las siguientes audiencias.*

*Parágrafo. Si el abogado no asiste a más de 1 audiencia se le compulsarán inmediatamente copias a la autoridad disciplinaria competente para que inicie una investigación sobre los hechos.*

**Artículo 14º.** *Adiciónese un párrafo al artículo 126 de la Ley 906 de 2004:*

*Parágrafo. A partir de la formulación de la acusación, el imputado solamente podrá cambiar una vez de abogado durante el proceso en primera instancia. En adelante tendrá que ser asistido por el sistema de defensoría pública.*

**Artículo 15º.** *Adiciónese un párrafo al artículo 116 de la Ley 906 de 2004:*

---

<sup>21</sup> Informe de Gestión al Congreso de la República del Consejo Superior de la Judicatura 2016.

*Parágrafo. A partir de la formulación de la acusación, la Fiscalía solamente podrá solicitar el aplazamiento de una actuación en 1 ocasión. En adelante tendrá que asistir a la audiencia otro fiscal.*

#### **4. Eliminación de las lecturas en el proceso**

En Colombia se ha confundido la oralidad con la lectura de documentos en los procesos hasta extremos absurdos como llegar a leer la sentencia en una audiencia ocupando el tiempo del juez en algo absurdo. Para solucionar este problema se proponen las siguientes modificaciones:

*Artículo 16°. El artículo 179 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*

*Artículo 179. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso se interpondrá por escrito en los cinco (5) días siguientes, precluido este término se correrá traslado común a los no recurrentes por el término de cinco (5) días.*

*Realizado el reparto en segunda instancia, el juez resolverá la apelación en el término de 15 días.*

*Si la competencia fuera del Tribunal Superior, el magistrado ponente cuenta con diez días para registrar proyecto y cinco la Sala para su estudio y decisión.*

*Artículo 17. El artículo 185 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*

*Artículo 185. Decisión. Cuando la Corte aceptare como demostrada alguna de las causales propuestas, dictará el fallo dentro de los sesenta (60) días siguientes a la audiencia de sustentación, contra el cual no procede ningún recurso ni acción, salvo la de revisión.*

*La Corte está facultada para señalar en qué estado queda el proceso en el caso de determinar que este pueda recuperar alguna vigencia. En caso contrario procederá a dictar el fallo que corresponda.*

#### **5. Restructuración de las causales de terminación del proceso**

##### **5.1. Revivir la indemnización integral**

En el procedimiento de la Ley 600 de 2000 existía una forma de terminación anticipada del proceso que era la indemnización integral, a través de la cual finalizaban gran parte de los procesos por el pago de una indemnización a la víctima a través de la tasación de los perjuicios. En el nuevo procedimiento se eliminó la indemnización integral siendo

reemplazada por el principio de oportunidad, el cual no ha funcionado por todos los trámites exigidos por la ley. Al no tener buena imagen ante la opinión pública los funcionarios de la fiscalía temen aplicarlo y por ello hay que buscarle alternativas en casos sencillos:

**Artículo 18.** *Adiciónese el artículo 324 A al Código Penal:*

**ARTICULO 324 A. Indemnización integral.** *En los delitos que admiten desistimiento, en los de homicidio culposo y lesiones personales culposas cuando no concurra alguna de las circunstancias de agravación punitiva consagradas en los artículos 110 y 121 del Código Penal, en los de lesiones personales dolosas con secuelas transitorias, en los delitos contra los derechos de autor y en los procesos por los delitos contra el patrimonio económico cuando la cuantía no exceda de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes, la acción penal se extinguirá para todos los imputados cuando cualquiera repare integralmente el daño ocasionado.*

*Se exceptúan los delitos de hurto calificado, extorsión, violación a los derechos morales de autor, defraudación a los derechos patrimoniales de autor y violación a sus mecanismos de protección.*

*La extinción de la acción a que se refiere el presente artículo no podrá proferirse en otro proceso respecto de las personas en cuyo favor se haya proferido archivo, preclusión de la investigación o cesación por este motivo, dentro de los cinco (5) años anteriores. Para el efecto, la Fiscalía General de la Nación llevará un registro de las decisiones que se hayan proferido por aplicación de este artículo.*

*La reparación integral se efectuará con base en el avalúo que de los perjuicios haga un perito, a menos que exista acuerdo sobre el mismo o el perjudicado manifieste expresamente haber sido indemnizado.*

## **5.2.Revisión integral del principio de oportunidad**

En los países que tienen un sistema acusatorio el principio de oportunidad se aplica a más de la mitad de los procesos, mientras que en Colombia solamente se utiliza en el 0,06% del total de las salidas de noticias criminales registradas en el SPA<sup>22</sup>. Se propone que en los casos menos graves el imputado pueda solicitar al juez de control de garantías la aplicación de este principio:

**Artículo 19.** *El artículo 324 de la Ley 906 de 2004 tendrá un parágrafo 4°:*

**Parágrafo 4°.** *Cuando el imputado considere que se presenta alguna de las causales contempladas en los numerales 1, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15 y 17 podrá solicitar directamente*

---

<sup>22</sup> Informe de Gestión al Congreso de la República del Consejo Superior de la Judicatura 2016.

*audiencia ante el juez de control de garantías para la aplicación del principio de oportunidad.*

### **5.3. Permitir la preclusión y la absolución perentoria por cualquier causal antes de la sentencia**

En un sistema acusatorio el fiscal es el titular de la acción penal por ello debe poder terminar el proceso en cualquier momento y por cualquier causal. Sin embargo, la ley lo limita a la inexistencia del hecho y a la imposibilidad de iniciar o proseguir el proceso, lo cual extiende innecesariamente los procesos. Por otro lado, el juez solamente puede decretar la absolución perentoria después de terminadas las pruebas lo cual genera que muchas veces se tenga que prolongar el juicio de manera innecesaria<sup>23</sup>. Para solucionar esta situación se propone la siguiente modificación:

*Artículo 20. El artículo 332 quedará así:*

*Parágrafo. Durante el juzgamiento, el Ministerio Público o la defensa, podrán solicitar al juez de conocimiento la preclusión.*

## **II. Reformas al Régimen Disciplinario del Abogado y a la Ley 1905 de 2018**

Buscamos tener un régimen disciplinario que brinde herramientas para sancionar a quienes infringen la ley y que permita recuperar la confianza en los operadores jurídicos y abogados en general.

Para lograrlo incorporamos en el código disciplinario del abogado la sanción de exclusión del ejercicio de la profesión para quienes cometen delitos contra la administración pública y/o contra la eficaz y recta impartición de justicia consagrados en los Títulos XV y XVI del Código Penal colombiano. Lo anterior, evitará que los abogados que tengan sentencias en firme por la comisión de estas conductas vuelvan a ejercer la profesión y garantiza sanciones condignas a la gravedad de la conducta realizada:

*Artículo 21. Adiciónese el artículo 45 de la Ley 1123 de 2007, con el siguiente parágrafo:*

---

<sup>23</sup> Artículo 442 de la Ley 906 de 2004: “*Petición de absolución perentoria.* Terminada la práctica de las pruebas, el fiscal o el defensor podrán solicitar al juez la absolución perentoria cuando resulten ostensiblemente atípicos los hechos en que se fundamentó la acusación, y el juez resolverá sin escuchar alegatos de las partes e intervinientes”.

**PARÁGRAFO.** *Quien sea encontrado penalmente responsable mediante sentencia condenatoria en firme por alguno de los delitos contra la administración pública y/o contra la eficaz y recta impartición de justicia consagrados en los Títulos XV y XVI del Código Penal colombiano será sancionado con la exclusión del ejercicio de la profesión.*

De igual forma, se introducen normas para exigir la tarjeta profesional de abogado vigente y se establecen sanciones para quienes brinden asesorías mientras se encuentran suspendidos o han sido excluidos de la profesión. Con estas medidas buscamos garantizar que se le exija a todo abogado la tarjeta profesional vigente incluso para actividades diferentes del litigio, tales como las asesorías verbales o escritas brindadas a personas naturales o jurídicas ya sean particulares o públicas. Se establecen límites claros para la representación simultánea frente a entidades públicas.

**Artículo 22.** *Adiciónese el numeral 22 al artículo 28 de la Ley 1123 de 2007, de la siguiente forma:*

**22.** *Abstenerse de brindar asesorías sin contar con tarjeta profesional de abogado vigente.*

**Artículo 23.** *Modifíquese el literal e y adiciónese el literal j del artículo 34 de la Ley 1123 de 2007, de la siguiente forma:*

**e.** *Asesorar, patrocinar o representar, simultánea o sucesivamente, a quienes tengan intereses contrapuestos, sin perjuicio de que pueda realizar, con el consentimiento de todos, gestiones que redunden en provecho común;*

*En esta falta también pueden incurrir los miembros de una misma firma o sociedad de abogados que representen intereses contrapuestos.*

*Quien asesore y/o represente a una entidad pública no podrá demandarla en ningún caso hasta dos años después del término de su gestión. Se exceptúan de la prohibición anterior aquellos eventos en que se actuó en defensa de sus propios intereses;*

**j.** *Brindar asesoría sin contar con tarjeta profesional de abogado vigente.*

Adicionalmente, se crea el incidente de reparación integral en el marco de los procesos disciplinarios, de tal forma que se garantice la reparación de los daños causados con la conducta u omisión que generó la sanción disciplinaria. Lo anterior, garantizará que las personas afectadas por las conductas u omisiones de los abogados cuenten de forma ágil con un documento que prestará mérito ejecutivo para hacer efectivos sus derechos, más allá de la sanción que se le haya impuesto al disciplinado

**Artículo 24.** *Adiciónese el capítulo V al Título III de la Ley 1123 de 2007, con los siguientes artículos:*

### **Capítulo V**

#### **Incidente de Reparación Integral.**

**ARTÍCULO 107 A. PROCEDENCIA Y EJERCICIO DEL INCIDENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL.** *Emitido el sentido del fallo que declara la responsabilidad disciplinaria y, previa solicitud expresa del quejoso o afectado, el magistrado fallador abrirá inmediatamente el incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta u omisión, y convocará a audiencia pública dentro de los ocho (8) días siguientes.*

**ARTÍCULO 107 B. TRÁMITE DEL INCIDENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL.** *Iniciada la audiencia el incidentante formulará oralmente su pretensión en contra del declarado disciplinariamente responsable, con expresión concreta de la forma de reparación integral a la que aspira e indicación de las pruebas que hará valer.*

*El magistrado examinará la pretensión y deberá rechazarla si quien la promueve no es el quejoso o afectado o está acreditado el pago efectivo de los perjuicios y este fuere la única pretensión formulada. La decisión negativa al reconocimiento de la condición de afectado será objeto de recurso de impugnación en los términos de este código.*

*Admitida la pretensión el magistrado la pondrá en conocimiento del declarado disciplinariamente responsable y acto seguido ofrecerá la posibilidad de una conciliación que de prosperar dará término al incidente y lo allí acordado prestará merito ejecutivo. En caso contrario el juez fijará fecha para una nueva audiencia dentro de los ocho (8) días siguientes para intentar nuevamente la conciliación y de no lograrse el declarado disciplinariamente responsable deberá ofrecer sus propios medios de prueba.*

**ARTÍCULO 107 C. AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGACIONES.** *El día y hora señalados el magistrado realizará la audiencia, la cual iniciará con una invitación a los intervinientes a conciliar. De lograrse el acuerdo su contenido prestará merito ejecutivo. En caso contrario, se procederá a la práctica de la prueba ofrecida por cada parte y se oirá el fundamento de sus pretensiones.*

**PARÁGRAFO.** *La ausencia injustificada del solicitante a las audiencias de este trámite implicará el desistimiento de la pretensión, el archivo de la solicitud, y la condenatoria en costas.*

*Si injustificadamente no compareciere el declarado disciplinariamente responsable se recibirá la prueba ofrecida por los presentes y, con base en ella, se resolverá. Quien no*

*comparezca, habiendo sido citado en forma debida, quedará vinculado a los resultados de la decisión del incidente.*

**ARTÍCULO 107 D. DECISIÓN DE REPARACIÓN INTEGRAL.** *En la misma audiencia el magistrado adoptará la decisión que ponga fin al incidente, la cual prestará merito ejecutivo.*

**ARTÍCULO 107 F. CADUCIDAD.** *La solicitud para la reparación integral por medio de este procedimiento especial caduca treinta (30) días después de haberse anunciado el fallo de segunda instancia.*

Finalmente, consideramos necesario crear un sistema de evaluación continuo que permita equiparar y afianzar los conocimientos en las áreas fundamentales del derecho. Para ello proponemos los siguientes ajustes.

**Artículo 25.** *El Parágrafo 2° del artículo primero de la Ley 1905 de 2018 quedará así:*

*El Parágrafo 2°. La certificación de la aprobación del Examen de Estado será exigida por el Consejo Superior de la Judicatura o por el órgano que haga sus veces para la expedición de la Tarjeta Profesional de Abogado. Para ejercer la profesión de abogado en representación judicial o extrajudicial o asesoría de personas naturales o jurídicas, será necesario contar con la tarjeta profesional de abogado, que solo se otorgará a quienes hayan aprobado el examen.*

**Artículo 26.** *Adiciónese un parágrafo al artículo primero de Ley 1905 de 2018:*

*Cada diez años los abogados deben acreditar su idoneidad en el ejercicio de la profesión, para que su tarjeta profesional pueda ser refrendada. A partir de la fecha de grado, cada diez años los abogados deben presentar y superar un Examen de Estado que para tal efecto diseñe el Consejo Superior de la Judicatura.*

*Se entenderá aprobado el Examen de Estado cuando el resultado supere la media del puntaje nacional de la respectiva prueba. En el resultado individual de cada examen, el CSJ señalará la representación porcentual del puntaje obtenido sobre la media nacional*

*El abogado que no aprueba el examen, se podrá presentar en las siguientes convocatorias que señale el CSJ hasta tanto obtenga el porcentaje mínimo exigido.*

De esta forma, buscamos recuperar la dignidad y credibilidad en los profesionales del derecho garantizando no solo la sanción sino también la reparación de tal forma que

avancemos de un sistema retributivo a uno restaurativo de los derechos y patrimonio de los afectados.

### III. Estímulo a la Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa

A efectos de fortalecer el mecanismo de conciliación extra judicial, se sugieren las siguientes modificaciones de rango legal.

*Artículo 27. Agréguese un párrafo al artículo 2<sup>o</sup><sup>24</sup> de la Ley 678 de 2001<sup>25</sup>:*

*Parágrafo 2°.*

*Cuando el reconocimiento indemnizatorio provenga de una conciliación o de cualquier otro método alternativo de solución de conflictos reconocido por la legislación, no se podrá repetir ni llamar en garantía a los servidores públicos que autorizaron dicho arreglo, desde que su actuación haya respetado los criterios y parámetros fijados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.*

*El uso de la conciliación u otro método alternativo de solución de conflictos no será estimado como una actuación antijurídica, aunque reconozca daños causados a partir de conductas de la administración que sí lo hayan sido.*

---

<sup>24</sup> Artículo 2°. Acción de repetición. La acción de repetición es **una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto**. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial. **(Nota 1: Las expresiones señaladas con negrilla en este inciso fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-484 de 2002. Nota 2: Las expresiones subrayadas fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-338 de 2006.)**

No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición. **(Nota: Este inciso fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-484 de 2002.)**

Parágrafo 1°. Para efectos de repetición, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales, por lo tanto estarán sujetos a lo contemplado en esta ley.

<sup>25</sup> por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

*El Estado sólo podrá repetir contra los servidores públicos que con sus conductas anti jurídicas dolosas o gravemente culposas, dieron lugar a dicho reconocimiento patrimonial.*

**Artículo 28.** *Agréguense los siguientes numerales al artículo 6° del Decreto Ley No. 4085 de 2011<sup>26</sup>:*

**4). *Lineamientos para la aplicación de los métodos alternativos de solución de conflictos.***

*Para la aplicación de los métodos alternativos de solución de conflictos la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado proferirá lineamientos de obligatoria observancia para las entidades públicas, en donde, basados en la identificación de las causas frecuentes de condena al Estado, fijará los criterios para la valoración del daño indemnizable y los parámetros en que las entidades públicas podrán llegar a un arreglo conciliatorio, los que tendrán en cuenta la probabilidad de obtener un fallo adverso, de manera que el acuerdo conciliatorio reporte un beneficio para el patrimonio público.*

*5) En aquellas entidades públicas en donde sea obligatorio contar con un Comité de Conciliación de conformidad con la Ley, dicho cuerpo estará presidido por un agente de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, quién, en conjunto con los servidores del nivel directivo y el jefe de control interno que lo integren, velarán porque las decisiones que allí se adopten se encuentren conformes con los lineamientos de obligatorio cumplimiento proferidos por la Agencia.*

Con las anteriores propuestas se busca fomentar el uso de la conciliación y de los demás métodos alternativos de solución de conflictos, de manera que quede claro que, por el sólo hecho de acudir a ellos, los servidores no se verán expuestos a la acción de repetición, desde que sigan para el efecto los parámetros fijados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la que, igualmente, se le precisan competencias para fijar criterios y hacer parte de los comités de contratación, con lo cual se busca unificar criterios en aras de la juridicidad de las decisiones y la tutela del patrimonio público.

---

<sup>26</sup> Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

#### **IV. Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado – Institucionalidad.**

Con este artículo se persigue que la Defensa Jurídica del Estado sea apoyada por abogados especializados bajo la dirección estratégica de una entidad dotada de las herramientas para el efecto. Estos profesionales, sean de planta, o ya contratados por prestación de servicios, podrán poner a disposición de las distintas entidades públicas, lo que se materializará a través de un convenio interadministrativo, en el que las partes aúnan recursos y esfuerzos con miras a contar con servicios profesionales calificados.

*Artículo 29. Agréguese el siguiente numeral al artículo 6° del Decreto Ley No. 4085 de 2011:*

*7. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, tendrá a su cargo la dirección de la defensa y representación judicial y administrativa de las entidades públicas.*

*Para estos efectos, contará dentro de su planta de personal con abogados calificados para el ejercicio de estas labores, y podrá crear un listado de asesores externos calificados en donde se registrarán profesionales idóneos para la defensa de los intereses del Estado.*

*La Agencia podrá contratar a asesores externos para la representación judicial o administrativa de las entidades públicas, pudiendo poner a disposición de las distintas entidades del Estado sus servicios, lo que será realizada a través de la celebración de los convenios interadministrativos de que trata el artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Igualmente, la Agencia podrá poner a disposición de las entidades los servicios de los abogados que pertenezcan a su planta de personal.*

#### **V. Reforma al Estatuto Arbitral.**

Hace seis años se expidió en nuestro país un nuevo Estatuto Arbitral que unificó los regímenes sobre la materia y propendió por hacer más flexible el trámite arbitral. Precisamente en torno a la aplicación de la Ley 1563 de 2012, estadísticas internas de las institucionales prestadoras del servicio arbitral reportan un crecimiento en la cuantía de las disputas ahí ventiladas y un aumento persistente en el número de casos. Oportuno es también señalar que debido a la instauración de la figura del llamado control de legalidad que impone la carga a los árbitros de subsanar irregularidades procesales que hubieren podido darse

dentro del proceso o a las partes de revelarlas, se viene presentando una evidente disminución de la prosperidad del recurso de anulación contra laudos arbitrales.

No obstante el anterior panorama, el término para que una controversia se dirima ante la justicia arbitral, sigue siendo considerablemente amplio, y en promedio superior a los dieciséis meses.

No merece discusión alguna señalar que el arbitraje debe poseer como característica esencial la celeridad, producto de etapas procesales expeditas que permitan reducir de manera significativa el tiempo requerido para la expedición del laudo arbitral. Por ello, en aras de imprimir aún más celeridad en el trámite de estos asuntos, este proyecto de ley propone realizar una modificación normativa al actual Estatuto Arbitral.

Una vez aprobada esta iniciativa resultará una realidad que el tiempo de duración de los trámites arbitrales no resulte superior realmente a los doce meses, garantizando la resolución eficiente de las disputas que se diriman por ese mecanismo.

Bajo estos lineamientos se propone de una reforma al Estatuto Arbitral que introduzca diversos mecanismos destinados a acelerar este trámite. Dicha reforma incumbe principalmente a estos aspectos:

- 6.1. Eliminación dentro del arbitraje de las figuras de sustitución de la demanda y reforma a la demanda.

**Artículo 30.** *El artículo 21 de la Ley 1563 de 2012 quedará así:*

*TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. De la demanda se correrá traslado por el término de veinte (20) días. Vencido este, se correrá traslado al demandante por el término de cinco (5) días, dentro de los cuales podrá solicitar pruebas adicionales relacionadas con los hechos en que se funden las excepciones de mérito.*

*Es procedente la demanda de reconvención pero no las excepciones previas, los incidentes, la sustitución de la demanda ni la reforma a la demanda. Salvo norma en contrario, los árbitros decidirán de plano toda cuestión que se suscite en el proceso.*

- 6.2. Limitar además su tiempo de duración, el número de ocasiones en las que las partes puedan solicitar suspensiones.

**Artículo 31.** *El artículo 11 de la Ley 1563 de 2012 quedará así:*

*ARTÍCULO 11. SUSPENSIÓN. El proceso se suspenderá por solicitud de ambas partes con la limitación temporal prevista en esta ley y, además, desde el momento en que un árbitro se declare impedido o sea recusado, y se reanudará cuando se resuelva al respecto.*

*Igualmente, se suspenderá por inhabilidad, renuncia, relevo o muerte de alguno de los árbitros, hasta que se provea a su reemplazo.*

*Al término del proceso se adicionarán los días de suspensión, así como los de interrupción por causas legales. En todo caso, las partes o sus apoderados no podrán solicitar la suspensión del proceso por un tiempo que, sumado, exceda de ciento veinte (120) días, ni tampoco podrán solicitar suspensiones en más de tres ocasiones.*

*No habrá suspensión por prejudicialidad.*

- 6.3. Instaurar la medida que si en un tribunal arbitral se supera la duración de catorce meses, los árbitros perderán automáticamente el 20% de sus honorarios.

**Artículo 32.** El artículo 26 de la Ley 1563 de 2012 quedará así:

*ARTÍCULO 26. LÍMITE DE LOS HONORARIOS Y PARTIDA DE GASTOS. Los árbitros tendrán como suma límite para fijar los honorarios de cada uno, la cantidad de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (1.000 smlmv). El Gobierno Nacional reglamentará las tarifas de honorarios y gastos.*

*En caso de árbitro único, los honorarios podrán incrementarse hasta en un cincuenta por ciento.*

*Los honorarios del secretario no podrán exceder de la mitad de los de un árbitro.*

*Cuando no fuere posible determinar la cuantía de las pretensiones, los árbitros tendrán como suma límite para fijar los honorarios de cada uno, la cantidad de quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (500 smlmv).*

*En caso de que el laudo arbitral sea expedido en un término superior a los catorce (14) meses luego de realizada la audiencia de instalación, automáticamente los árbitros perderán una partida de sus honorarios equivalente a un veinte (20) %, monto que deberá ser retornado a las partes*

- 6.4. Reducir los términos de aceptación del encargo arbitral y para la instalación del tribunal arbitral.

**Artículo 33.** Los artículos 14 y 20 de la Ley 1563 de 2012 quedarán así:

*ARTÍCULO 14. INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL ARBITRAL. Para la integración del tribunal se procederá así:*

*1. Si las partes han designado los árbitros, pero no consta su aceptación, el director del centro de arbitraje los citará por el medio que considere más expedito y eficaz, para que se pronuncien en el término de dos (2) días. El silencio se entenderá como declinación.*

*Este mismo término y el efecto concedido al silencio, se aplicará para todos los eventos en que haya designación de árbitro y este deba manifestar su aceptación.*

*2. Si las partes no han designado los árbitros debiendo hacerlo, o delegaron la designación, el director del centro de arbitraje requerirá por el medio que considere más expedito y eficaz a las partes o al delegado, según el caso, para que en el término de cinco (5) días hagan la designación.*

*3. Si las partes delegaron al centro de arbitraje la designación de todos o alguno o varios de los árbitros, aquella se hará por sorteo dentro de los cinco (5) días siguientes a la solicitud de cualquiera de ellas.*

*4. En defecto de la designación por las partes o por el delegado, el juez civil del circuito, a solicitud de cualquiera de las partes, designará de plano, por sorteo, principales y suplentes, de la lista de árbitros del centro en donde se haya radicado la demanda, al cual informará de su actuación.*

*5. De la misma forma se procederá siempre que sea necesario designar un reemplazo.*

*6. Las partes, de común acuerdo, podrán reemplazar, total o parcialmente, a los árbitros con anterioridad a la instalación del tribunal.*

*ARTÍCULO 20. INSTALACIÓN DEL TRIBUNAL. Aceptada su designación por todos los árbitros y, en su caso, cumplidos los trámites de recusación y reemplazo, el tribunal arbitral procederá a su instalación, en audiencia para la cual el centro de arbitraje fijará día y hora. Una vez culminado dicho trámite dicha audiencia deberá ser fijada por el centro en un término no superior a los siete (7) días hábiles.*

*Si alguno de los árbitros no concurriere, podrá presentar excusa justificada de su inasistencia dentro de los tres (3) días siguientes. Si no presentare dicha excusa o, si*

*presentada, no concurriere en la nueva fecha, se procederá a su reemplazo en la forma prevista en la presente ley.*

*En la audiencia de instalación el centro de arbitraje entregará a los árbitros el expediente.*

*El tribunal elegirá un Presidente y designará un Secretario, quien deberá manifestar por escrito su aceptación dentro de los cinco (5) días siguientes, y será posesionado una vez agotado el trámite de información o de reemplazo.*

*Sin perjuicio de lo que luego haya de decidir el tribunal sobre su propia competencia en la primera audiencia de trámite, la admisión, la inadmisión y el rechazo de la demanda se surtirán conforme a lo previsto en el Código de Procedimiento Civil. El tribunal rechazará de plano la demanda cuando no se acompañe prueba de la existencia de pacto arbitral, salvo que el demandante invoque su existencia para los efectos probatorios previstos en el párrafo del artículo 3o. En caso de rechazo, el demandante tendrá un término de veinte (20) días hábiles para instaurar la demanda ante el juez competente para conservar los efectos derivados de la presentación de la demanda ante el centro de arbitraje.*

*El poder para representar a una cualquiera de las partes en la audiencia de instalación incluye además de las facultades legales que se le otorgan, la facultad para notificarse de todas las determinaciones que adopte el tribunal en la misma, sin que se pueda pactar lo contrario.*

- 6.5. Eliminación de la audiencia de conciliación dentro del trámite arbitral, que solo será realizada si ambas partes la piden de común acuerdo.

**Artículo 34.** El artículo 24 de la Ley 1563 de 2012 quedará así:

*ARTÍCULO 24. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN. Vencido el término de traslado de las excepciones de mérito propuestas contra la demanda inicial o la de reconvenición, o contestadas sin que se hubieren propuesto excepciones, o vencido sin contestación el término de traslado de la demanda, siempre y cuando medie solicitud expresa de ambas partes, el tribunal señalará día y hora para celebrar la audiencia de conciliación, a la que deberán concurrir tanto ellas como sus apoderados.*

*En la audiencia de conciliación el tribunal arbitral instará a las partes a que resuelvan sus diferencias mediante conciliación, para lo cual podrá proponerles fórmulas, sin que ello implique prejuzgamiento. Si las partes llegaren a una conciliación, el tribunal la aprobará*

*mediante auto que hace tránsito a cosa juzgada y que, en caso de contener una obligación expresa, clara y exigible, prestará mérito ejecutivo.*

*El Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrán intervenir activamente en la audiencia con el fin de lograr que las partes concilien sus diferencias y expresar sus puntos de vista sobre las fórmulas que se propongan.*

*En caso de ser requerida la duración de esta etapa del proceso no podrá en ningún caso ser superior a los quince (15) días hábiles.*

## **VI. Eficiencia Judicial.**

La administración de justicia se encuentra entre otras caracterizada por no existir plena certeza sobre el tiempo que va a tardar una decisión judicial, registrándose uno de los peores resultados dentro de América Latina en el índice especializado *Doing Business* (2016). Adicionalmente, la multiplicidad de recursos que pueden formularse en los diferentes procesos atenta contra la celeridad en la administración de justicia e incentiva comportamientos dilatorios.

Un estudio de la ANIF en materia de costos y eficiencia de la Rama Judicial exhibe que el gasto en justicia no se refleja en la evacuación adecuada de procesos y que producto de la morosidad judicial la carga de procesos ha aumentado (Clavijo, Sergio. ANIF, 2011).

La expedición del Código General del Proceso generó una simplificación de los procesos judiciales pero no significó un avance en materia de reducción de la alta dosis de recursos que pueden formularse frente a las decisiones de impulso del trámite o a las sentencias.

Ante ello resulta deseable que los tiempos de definición de los litigios por parte de la administración de justicia sean previsibles, y en todo caso asegurar la resolución rápida de las controversias, dándole un valor real y no relativo a la cosa juzgada. Ello impone la modificación normativa al proceso general para imprimirle predictibilidad, agilidad y rescatar el efecto de la cosa juzgada.

Este proyecto de ley se encamina entonces a lograr una mayor celeridad de los procesos mediante la reducción de los recursos ordinarios y extraordinarios contra las decisiones judiciales.

**Artículo 35:** *Los autos se resolverán de plano y sin posibilidad de ejercer recursos en su contra.*

**Artículo 36:** *La nulidad de una providencia tendrá siempre que alegarse a más tardar dentro del día siguiente a la notificación del auto respectivo o inmediatamente si la actuación es en*

*audiencia. El auto que la decida no será susceptible de ningún recurso. Las irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente.*

***Artículo 37:** Las disposiciones de este capítulo se aplicará a los procesos radicados después de su entrada en vigencia y a los procesos en curso en los cuales no se encuentren en trámite recursos.*

## **VII. Impacto Fiscal.**

Este Proyecto de Ley no genera impacto fiscal por no ordenar gastos, ni establecer concesiones o beneficios tributarios. Las propuestas realizadas son modificaciones normativas en materia procedimental o de otra índole que no implica erogación de recursos públicos.

En los anteriores términos ponemos a disposición de los Honorables miembros del Congreso de la República el contenido del Proyecto de Ley para los efectos pertinentes.