

**CONSEJO SUPERIOR DE POLITICA CRIMINAL**

**Estudio al Proyecto de Ley 030 del 2021 Senado “Por medio de la cual se reforman parcialmente la ley 906 de 2004 y se adoptan medidas para la investigación y judicialización de las conductas que atentan contra las personas defensoras de los derechos humanos”.**

Proyecto de Ley 030 del 2021 Senado “Por medio de la cual se reforman parcialmente la ley 906 de 2004 y se adoptan medidas para la investigación y judicialización de las conductas que atentan contra las personas defensoras de los derechos humanos”.	
<b>Autor</b>	H.S Iván Cepeda Castro, Roy Barreras, María José Pizarro, Antonio Sanguino Páez, Guillermo García y Angélica Lozano
<b>Fecha de Presentación</b>	20 de julio del 2021
<b>Estado</b>	Pendiente ponencia de primer debate
<b>Referencia</b>	Concepto No 20.2021

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal en sesión del 27 de agosto del 2021, discutió el Proyecto de Ley 030 del 2021 Cámara “Por medio de la cual se reforman parcialmente la ley 906 de 2004 y se adoptan medidas para la investigación y judicialización de las conductas que atentan contra las personas defensoras de los derechos humanos”, teniendo como base para el análisis el texto del proyecto que se encuentra publicado en la página web de la Cámara de Representantes de la República.

**1. Objeto y contenido del Proyecto de Ley**

Este proyecto de ley señala como objeto la adopción de medidas para la investigación y judicialización de las conductas que atenten contra las personas defensoras de los derechos humanos, periodistas, dirigentes políticos, sindicales o antiguos integrantes de las FARC-EP que se hayan reincorporado a la vida civil.

Sin embargo, la propuesta se limita a incluir algunos cambios a los artículos 327 y 348 de la Ley 906 de 2004 y a crear el artículo 353 A con el fin de regular de manera especial la celebración de preacuerdos y la concesión del principio de oportunidad en investigaciones relacionadas con las conductas mencionadas.

Así se expone en el proyecto:

<b>Artículo</b>	<b>Descripción</b>
Artículo 327	Control judicial en la aplicación del principio de oportunidad
Artículo 348	Finalidades
Artículo 353A	Colaboración eficaz en conductas que atenten contra defensores de derechos humanos

2

## **2. Marco constitucional, jurisprudencial y legal**

En la exposición de motivos se hizo referencia al Decreto Ley 898 del 2017, el cual señala que, en aquellos escenarios de postconflicto, resulta necesario asegurar la efectividad de la lucha contra las organizaciones criminales y sus redes de apoyo.

En cuando a las finalidades de la terminación anticipada del proceso penal se citó la Sentencia SU-479 de 2019 en la que se resaltaron la eficacia del sistema, la solución de los conflictos sociales, la promoción de la participación del imputado y la humanización de la actuación penal.

El proyecto de ley señala que la Ley 906 de 2004 perfeccionó la figura del allanamiento o aceptación de cargos formulados por la Fiscalía desde la audiencia de imputación y hasta antes de iniciado el juicio oral.

Además, que incluyó mecanismos como los preacuerdos que facultan a la Fiscalía a negociar con el acusado, sobre el quantum punitivo y sobre otros aspectos relativos a las circunstancias de ocurrencia de hechos, calificación jurídica de los delitos y la pena a imponer.

La Sentencia C-516 de 2007 declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 348, 350, 351 y 352 de la Ley 906 de 2004, en el entendido que la víctima está facultada para intervenir en la celebración de acuerdos y preacuerdos entre la fiscalía y el imputado o acusado, por lo que deberá ser oída e informada de su celebración.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia dictada en el radicado No. 76.549 estableció los criterios que orientan el control material que ejerce el juez de conocimiento sobre los preacuerdos.

Finalmente, el proyecto de ley cita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Masacre de la Rochela vs. Colombia; Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia; Heliodoro Portugal vs. Panamá; Raxaco Reyes vs. Guatemala, en donde señalan: “los preacuerdos así concebidos son contraproducentes porque avalan una negociación en favor de los procesados que no le dejan una ventaja tangible a la justicia y a la sociedad, salvo la de disminuir la carga laboral del ente acusador.

Lo anterior contraría igualmente el deber del Estado de garantizar la proporcionalidad de las penas imponibles de conformidad con la gravedad y naturaleza de las violaciones de los derechos humanos, y desconoce en este ámbito el reconocimiento de una causal de atenuación punitiva y/o reducción de pena es admisible si hay cooperación efectiva con la justicia, y en particular en el esclarecimiento del crimen”.

### **3. Análisis y observaciones político criminales al Proyecto de Ley.**

El Consejo Superior de Política Criminal reconoce la importancia que tiene la protección de la vida e integridad de las personas defensoras de derechos humanos.

Sin embargo, lo que pretende el proyecto de ley al modificar los artículos 327 y 348 de la Ley 906 de 2004, al igual que la inclusión de un nuevo artículo (353A), no corresponde a una política criminal racional por las siguientes razones:

➤ **Plan Nacional de Política Criminal**

El Plan Nacional de Política Criminal, incluyó dentro de sus estrategias y acciones a priorizar el “*Fortalecimiento del Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para los defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO)*”. Para ello, estableció los siguientes mecanismos:

1. *Promover la consecución de recursos para el fortalecimiento del Cuerpo Élite de la Policía Nacional, del Cuerpo Técnico de Investigación CTI y de la Unidad Especial de la FGN para mejorar su capacidad operativa y de reacción para el cumplimiento de los deberes creados por el punto 3 del Acuerdo de Paz en materia de investigación de homicidios contra personas reincorporadas, líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y periodistas, cometidos en el territorio nacional.*
2. *Promocionar la articulación del Cuerpo Elite de la Policía Nacional y el CTI con la Unidad Especial de la FGN en su rol de líderes institucionales para el cumplimiento de los compromisos del punto 3 del Acuerdo de Paz en materia de investigación de homicidios contra personas reincorporadas, líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y periodistas, cometidos en el territorio nacional.*
3. *Destacar jueces especializados para casos vinculados a delitos cometidos contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas reincorporadas a la vida civil por el proceso de paz, a fin de fortalecer la acción de la justicia, esclarecer la verdad sobre los delitos cometidos, juzgar y sancionar a los responsables, y garantizar los derechos de las víctimas.*
4. *Diseñar e implementar un modelo interinstitucional que aumente la coordinación y fortalezca las capacidades institucionales en materia de análisis criminal, criminológico e investigación judicial.*

El proyecto de ley 030 de 2021 no tiene ninguna relación con las acciones previstas en el Plan Nacional de Política Criminal. Solo se limita a modificar algunas de las disposiciones que regulan el principio de oportunidad y los preacuerdos, y a introducir nuevos beneficios punitivos para quienes sean responsables de conductas que atenten contra defensores de derechos humanos, periodistas, dirigentes políticos, sindicales o antiguos integrantes de las FARC-EP que se hayan reincorporado a la vida civil.

➤ **Estándar probatorio previsto en el Artículo 327 de la Ley 906 de 2004.**

El proyecto de ley 030 de 2021 pretende modificar el inciso tercero del artículo 327 de la Ley 906 de 2004. Propone que los preacuerdos y la concesión del principio de oportunidad sean procedentes cuando “*se pueda afirmar, con **probabilidad de verdad** (...) que la conducta delictiva existió y que el imputado es autor o partícipe*”. El estándar probatorio que exige la norma actual corresponde al de “*un mínimo de prueba que permita inferir la autoría o participación en la conducta y su tipicidad*”.

Esa modificación fue justificada en el proyecto de la siguiente manera: “*las características y requisitos que le son exigidos al escrito de acusación, son las mismas que se le exigen a un preacuerdo, por lo que es preciso armonizar la ley para que no existan vacíos legales que permitan la arbitrariedad por parte de los fiscales y jueces al presentar preacuerdos contrarios a los elementos probatorios y discusión fáctica realizada*”.

El argumento de justificación es equivocado por las siguientes razones: (i) desconoce que los principios de oportunidad y los preacuerdos pueden llevarse a cabo antes de la acusación, (ii) no existe un vacío legal ni falta de armonización en torno al estándar de prueba exigido para la procedencia de esas figuras y el que se exige en los actos de imputación y acusación, (iii) El aumento en el estándar de prueba no evita la supuesta arbitrariedad por parte de los fiscales y jueces en la celebración de preacuerdos y concesión de principios de oportunidad, (iv) la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia<sup>1</sup> ha definido de manera puntual y detallada los

---

<sup>1</sup> “En suma, la Corte Constitucional declaró exequible la facultad del fiscal de IMPUTAR la (s) conducta (s) en el preacuerdo al que se refiere el artículo 350 de la Ley 906, siempre y cuando se adelante esa labor de manera consecuente con los principios de legalidad penal, tipicidad plena o taxatividad, pues en últimas “a los hechos invocados en su alegación conclusiva no les puede dar sino la calificación jurídica que corresponda conforme a la ley penal preexistente. Establecida correctamente la imputación (imputación circunstanciada) podrá -el fiscal- de manera consensuada, razonada y razonable excluir causales de

criterios, límites y reglas que deben seguirse en los eventos de preacuerdos y principios de oportunidad para garantizar los derechos de las víctimas y el aprestigiamiento de la justicia y (v) el inciso tercero del artículo 327 del Código de Procedimiento Penal, está dirigido a salvaguardar el derecho de presunción de inocencia y evitar la suscripción de preacuerdos y principios de oportunidad con quienes no tengan ninguna responsabilidad penal. Por lo anterior, la propuesta podría ser contraria, incluso, a los motivos que fueron planteados en la exposición del proyecto.

Por todo lo anterior, la propuesta de reforma es impertinente, innecesaria y no es idónea para los fines que pretende. En realidad, ninguna relación tiene el aumento del estándar probatorio del artículo 327 de la Ley 906 de 2004 con el control judicial que se busca ampliar con el proyecto.

Además, debe tenerse en cuenta que la modificación de este artículo no se dirige de manera exclusiva a las conductas que atenten contra defensores de derechos humanos, periodistas, dirigentes políticos, sindicales o antiguos integrantes de las FARC-EP y, por ende, se aplicaría de manera general a todos los principios o preacuerdos que la Fiscalía pretenda realizar sin importar el delito o delitos investigados.

6

Por esa razón, con la reforma propuesta los principios de oportunidad y los preacuerdos solo tendrían lugar cuando la Fiscalía General de la Nación cuente con los elementos materiales probatorios, evidencia física e información

---

agravación punitiva, excluir algún cargo específico o tipificar la conducta dentro de la alegación conclusiva de una manera específica con miras a morigerar la pena y podrá-la defensa, la fiscalía, el Ministerio Público y las víctimas- medir el costo/beneficio del preacuerdo. Todo ello dentro de la legalidad, dentro de los márgenes de razonabilidad jurídica, es decir, sin llegar a los extremos de convertir el proceso penal en un festín de regalías que desnaturalicen o desacrediten la función de administrar justicia, en un escenario de impunidad, de atropello a la verdad y el derecho de las víctimas a conocer la verdad”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, radicado 47.734, M.P. Eyder Patiño Cabrera. “Acorde con lo establecido por la Sala en los precedentes SP2073 de 2020 y 52311 del 11/12/18, cuando las partes acuden a la terminación anticipada de la actuación penal, por allanamiento a cargos o por celebración de preacuerdos, le corresponde al juez verificar si están dados todos los presupuestos para emitir una sentencia condenatoria, esto es, (i) la existencia de una hipótesis de hechos jurídicamente relevantes que corroboren la tipicidad de la conducta, (ii) el aporte de evidencias físicas e información legalmente obtenida que permita cumplir el estándar de conocimiento previsto en el artículo 327 de la Ley 906 de 2004, orientado a salvaguardar la presunción de inocencia del procesado, (iii) la claridad de los términos del acuerdo a efectos de precisar cuándo un eventual cambio de calificación jurídica corresponde a la materialización del principio de legalidad y en qué eventos es producto de los beneficios acordados por las partes, (iv) la viabilidad legal de los beneficios otorgados por la Fiscalía, sea por la modalidad y cantidad de los mismos o por las limitaciones previstas frente a determinados delitos, y (v) que la renuncia al juicio del procesado haya sido libre, informada y asistida por su defensor”. Corte Suprema de Justicia, Sala Penal. Rad. 48015 17 de febrero de 2021. MP. Luis Antonio Hernández Barbosa.



legalmente obtenida que se exige para acusar con lo que podría atentarse contra los principios de celeridad y economía procesal<sup>2</sup> además de generar verdaderos vacíos y contradicciones al interior del Código de Procedimiento Penal en razón de la existencia de otras normas que facultan a que los preacuerdos y negociaciones puedan suscribirse antes de la acusación<sup>3</sup>.

Sobre el estándar probatorio exigido en la norma vigente la Corte Constitucional<sup>4</sup> y la Corte Suprema de Justicia<sup>5</sup> se han pronunciado en su favor y ninguna observación o reproche le han formulado de cara a los derechos de las víctimas y al prestigiamiento de la justicia.

Lo cierto es que tanto el principio de oportunidad como los preacuerdos celebrados entre imputado o acusado y Fiscalía permiten que el proceso sea terminado de manera anticipada, y con ello se descongestiona el sistema, se genera una mayor eficiencia<sup>6</sup>, eficacia y celeridad en la administración de

---

<sup>2</sup> La Corte Constitucional ha definido estos principios de la siguiente manera: En cuanto al principio de celeridad, la jurisprudencia de esta sala ha sostenido que éste implica para los funcionarios públicos el objetivo de otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se presente oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, esto es, de la comunidad en general. El principio de la economía procesal consiste, principalmente, en conseguir el mayor resultado con el mínimo de actividades de la administración de justicia. Con la aplicación de este principio, se busca la celeridad en la solución de los litigios, es decir, que se imparta pronta y cumplida justicia. Ver entre otras: Sentencia C-037 de 1998, M.P. Jorge Arango Mejía y C-826 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>3</sup> Artículo 323. Aplicación del principio de oportunidad. La Fiscalía General de la Nación, en la investigación o en el juicio, hasta antes de la audiencia de juzgamiento, podrá suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal, en los casos que establece este código para la aplicación del principio de oportunidad. Artículo 350. Preacuerdos desde la audiencia de formulación de imputación. Desde la audiencia de 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. (...) Artículo 351. Modalidades. La aceptación de cargos determinados en la audiencia de formulación de imputación, comporta una rebaja hasta de la mitad de la pena imponible, acuerdo que se consignará en el escrito de acusación.

<sup>4</sup> Sentencia SU-479 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz.

<sup>5</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Sentencia del 24 de junio de 2020, Rad. 52227, M.P. Patricia Salazar Cuéllar.

<sup>6</sup> No tiene sentido que se exija que el fiscal cuente con un conocimiento de probabilidad de verdad sobre la responsabilidad de quien va a delatar a sus coparticipes en juicio, pues justamente ese mismo conocimiento es requisito para formular la correspondiente acusación. En otras palabras, la reforma tiene efectos adversos en la aplicación del principio de oportunidad con sustento en las causales de los numerales 4° y 5° del Artículo 324 de la Ley 906 de 2004.

justicia, se propicia la reparación integral de los perjuicios ocasionados con el delito y se promueve la participación del procesado en su caso<sup>7</sup>.

Debemos tener en cuenta que el Plan Nacional de Política Criminal indicó que: “De acuerdo con la CEJ, para el 2020 el país alcanzó un nivel de congestión de la jurisdicción ordinaria del 63,4% cifra que se mantiene inalterada en relación con los últimos años”<sup>8</sup> y por ello la adopción de medidas que impiden la definición pronta de los procesos penales y aumentan la congestión judicial son contrarias a los fines del mencionado plan.

En conclusión, la modificación del artículo 327 de la Ley 906 de 2004 resulta equivocada por las razones expuestas.

➤ **Inclusión de la garantía a las víctimas a los derechos a la verdad, la justicia y la no repetición.**

El proyecto de ley propone modificar el Artículo 348 de la Ley 906 de 2004 en el sentido de incluir como finalidad de los preacuerdos y negociaciones entre la fiscalía y el imputado o acusado la de “garantizar a las víctimas los derechos a la verdad, la justicia y la no repetición”.

Sobre este punto es necesario señalar que, si bien en la exposición de motivos se señala que la inclusión de esta finalidad permite reconocer situaciones “*alejadas de la realidad que alteran la forma como sucedieron los hechos, vulnera sustancialmente el derecho a la verdad, no solo de las víctimas sino de la sociedad*”, lo cierto es que esto ya se satisface a través de la reparación integral que se encuentra prevista en la norma actual, por lo que la modificación resulta innecesaria.

Como prueba de lo anterior, tenemos que la Corte Constitucional en la Sentencia C-588 de 2019 precisó que la reparación integral es un derecho complejo que incluye las garantías de verdad, justicia y no repetición<sup>9</sup> y en ese mismo sentido,

<sup>7</sup> Sentencia SU-479 de 2019. M.P Gloria Stella Ortiz.

<sup>8</sup> Consejo Superior de Política Criminal, Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025. Bogotá, 2021, página 29.

<sup>9</sup> En esa decisión, la Corte Constitucional señaló: El derecho a la reparación integral tiene por objeto el resarcimiento de los daños causados a las víctimas. Se encuentra integrado por la facultad de exigir medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y no repetición. (...) El derecho a la reparación como un derecho complejo se encuentra en una relación de conexidad e interdependencia con los derechos a la verdad y a la justicia, **de manera que no es posible garantizar la reparación sin verdad y sin justicia.** (...) La jurisprudencia ha insistido en la vigencia del deber del Estado de asegurar la



la CEJ ha indicado que “*los derechos de las víctimas en términos de verdad, justicia, reparación y no repetición se encuentran interconectados en tanto no es posible obtener reparación sin justicia, ni es posible garantizar la justicia sin llegar a la verdad*”<sup>10</sup>.

Así las cosas, la modificación del Artículo 348 de la Ley 906 de 2004 resulta innecesario.

➤ **Inclusión del Artículo 353 A referente a la colaboración eficaz en conductas que atenten contra defensores de derechos humanos.**

El proyecto de ley propone incluir un artículo a la Ley 906 de 2004, en el cual se estipulan nuevos beneficios para los sujetos investigados, juzgados o condenados en delitos cometidos sobre una persona, o familiar de ella, que ejerza actividades de promoción, protección y defensa de los derechos humanos; periodistas, dirigentes políticos, sindicales o antiguos integrantes de las FARC-EP que hayan sido reincorporados a la vida civil.

El artículo propone los siguientes beneficios:

1. Podrán acordarse, acumulativamente y en razón del grado de colaboración, una disminución de una sexta (1/6) hasta las dos terceras (2/3) partes de la pena que corresponda al imputado en la sentencia condenatoria;
2. Beneficio de aumento de rebaja de pena por trabajo, estudio o enseñanza; detención domiciliaria durante el proceso o la ejecución de la condena, en delitos cuya pena mínima legal para el delito más grave, no exceda de ocho (8) años de prisión;
3. Incorporación al programa de protección a víctimas y testigos.

Frente a esto, resulta importante señalar que la Ley 906 de 2004 contempla beneficios penales derivados de preacuerdos, allanamientos y principios de oportunidad.

---

reparación de las víctimas en contextos de justicia transicional. En efecto, ha dicho que “la reparación es (...) un derecho complejo que tiene un sustrato fundamental, reconocido por la Constitución, las normas internacionales de derechos humanos, los organismos internacionales y la jurisprudencia”. Ello es así dado que “la reparación se cataloga como un derecho fundamental porque: 1) busca restablecer la dignidad de las víctimas a quienes se les han vulnerado sus derechos constitucionales; y 2) **por tratarse de un derecho complejo que se interrelaciona con la verdad y la justicia**, se traduce en pretensiones concretas de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y **no repetición**. (Énfasis mío)

<sup>10</sup> Corporación Excelencia a la Justicia, La reparación integral y sus componentes, 2019, página 1

Además, se puede afirmar que el principio de oportunidad incluso brinda mayores beneficios, que los que aquí se quieren incluir. Por ejemplo, el numeral 5° del Artículo 324 de la Ley 906 de 2004 permite que la Fiscalía conceda la inmunidad total o parcial siempre y cuando el imputado o acusado se comprometa a servir como testigo contra los demás procesados<sup>11</sup>.

Además, el proyecto de ley no expone de manera clara la necesidad de que sean estos los beneficios que se le deben conceder a los sujetos activos de estos delitos y no los que ya se encuentran contemplados en la ley. No se explica bajo que reglas debe actuar el fiscal para implementarlos y mucho menos señala el nivel de conocimiento sobre los hechos que debe tener el ente acusador para conceder uno o varios de estos.

Debe tenerse en cuenta que no se resaltan las diferencias entre estos nuevos beneficios y aquellos derivados del allanamiento, preacuerdos, negociaciones y principios de oportunidad además si se tiene en cuenta que la propuesta los hace incompatibles con otros beneficios previstos en el mismo Código de Procedimiento Penal.

Sobre las causales para la concesión de los beneficios tenemos que el Artículo 327 de la Ley 906 de 2004 ya establece la colaboración eficaz y la desarticulación de bandas de delincuencia organizada como presupuestos para el otorgamiento del principio de oportunidad. Además, en el proyecto no se ofrecen razones que permitan establecer una diferenciación en torno a las conductas que atenten contra los defensores de derechos humanos, periodistas, dirigentes políticos, sindicales o antiguos integrantes de las FARC-EP que se hayan reincorporado a la vida civil.

Finalmente, es menester señalar que las reducciones punitivas de los condenados no son competencia de la Fiscalía General de la Nación sino que corresponde a aspectos propios del Código Penitenciario y Carcelario.

#### **IV. Conclusión.**

El Consejo Superior de Política Criminal, conforme en lo expuesto, y considerando que la iniciativa pretende modificar el Artículo 327 de la Ley 906 de 2004 es equivocada, la reforma del Artículo 348 de la Ley 906 de 2004 es

---

<sup>11</sup> Resolución 4155 de 2016 de la Fiscalía General de la Nación

innecesaria y la inclusión del Artículo 353 A desconoce que ya existen beneficios por colaboración un agravante a los delitos contemplados en los artículos 350 al 367B de la Ley 599 de 2000 sin la debida justificación y sustento argumentativo que soporten su conveniencia y razonabilidad, se concluye la inconveniencia de la propuesta, y por tanto se emite concepto **desfavorable**.

**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**



**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES**  
**Director de Política Criminal y Penitenciaria**  
**Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal**

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

Revisó: Dirección de Política Criminal y Penitenciaria

Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal

Fecha de aprobación: 28 de septiembre de 2021

11