**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 018 DE 2023 CÁMARA**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA SE REFORMA LA JUSTICIA, SE MODIFICA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL, 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”.**

**Bogotá, D.C, Junio de 2024**

Honorable Representante **OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN**Presidente  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de Ponencia Negativa para primer debate del Proyecto de Ley No. 018 de 2023 Cámara.

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de **Ponencia Negativa** para primer debate en Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No.018 de 2023 Cámara, **“Por medio del cual se reforma se reforma la justicia, se modifica el código de procedimiento penal, 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”.**

Cordialmente,

**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO PEDRO JOSÉ SÚAREZ VACCA  
Departamento de Santander Departamento de Boyacá**

**JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA TORRES JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**

**Circ. Trans. Esp. de Paz (CITREP) Departamento de Nariño**

**JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ**

**Departamento Valle del Cauca Departamento de Antioquia**

**MARELEN CASTILLO TORRES LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

**Estatuto de la Oposición Art 112 CP Departamento Valle del Cauca**

**DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO**

**Departamento Valle del Cauca**

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 018 DE 2023 CÁMARA**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA SE REFORMA LA JUSTICIA, SE MODIFICA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL, 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**

1. **TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El 25 de julio de 2023, se radicó el Proyecto de Ley No. 018 de 2023 que busca reformar la justicia, modificar el código de procedimiento penal, el código disciplinario del abogado, el estatuto arbitral, el código general del proceso, y la ley 1905 de 2018, así como estimular la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo.

El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 959 de 2023.

En continuidad del trámite, la Mesa Directiva mediante oficio C.P.C.P 3.1 - 0038 - 2023 designó como ponentes coordinadores a los Representantes Gersel Luis Pérez Altamiranda, Alvaro Leonel Rueda Caballero, Heráclito Landinez Suarez, y como ponentes a los Representantes James Hermenegildo Mosquera Torrez, Juan Daniel Peñuela Calvache, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Hernan Dario Cadavid Márquez, Duvalier Sánchez Arango, Marelen Castillo Torres y Luis Alberto Albán Urbano.

Posteriormente, el Representante Heráclito Landinez presenta su renuncia a ser Ponente Coordinador, por lo cual mediante oficio C.P.C.P 3.1 - 0068 - 2023 se designa al Representante Pedro José Suarez Vacca como coordinador ponente.

El día 08 de Mayo de 2024 el Representante Gersel Perez Altamiranda presenta su renuncia a ser Ponente Coordinador.

1. **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El objeto del presente Proyecto de Ley, es reformar el sistema penal, el régimen disciplinario para el ejercicio del derecho y la Ley 1905 de 2018, así mismo modificar la conciliación extrajudicial contenciosa administrativa, fortalecer la defensa jurídica del Estado y reformar el Estatuto Arbitral, buscando poner en marcha propuestas de rápida implementación que permitan superar las deficiencias del aparato judicial , permitiendo así que se modernice y disminuyan los tiempos de definición de los procesos judiciales.

1. **CONSIDERACIONES PONENCIA**

La iniciativa legislativa que propone una amplia reforma en el sistema judicial y en el régimen disciplinario de los abogados en Colombia es una medida que, a primera vista, parece abordar las deficiencias y los problemas evidentes que aquejan al sistema de justicia del país. Sin embargo, un análisis más detenido revela que las soluciones propuestas pueden no ser las más adecuadas para resolver los problemas fundamentales de la justicia colombiana.

En primer lugar, es importante reconocer que la justicia colombiana enfrenta desafíos significativos, como la congestión de los tribunales, la excesiva formalidad de los procedimientos, los constantes aplazamientos de audiencias y la baja utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Estos problemas afectan la eficiencia y la eficacia del sistema judicial, erosionando la confianza de los ciudadanos en la administración de justicia y perpetuando la impunidad.

El proyecto de ley No.018 de 2023 Cámara, parece centrarse en cambios estructurales y procedimentales que podrían no abordar adecuadamente las causas subyacentes de los problemas de la justicia colombiana, así mismo aborda múltiples aspectos del sistema judicial, desde el sistema penal hasta la conciliación administrativa y el estatuto arbitral. Su amplitud, ambigüedad y complejidad consideramos podrían dificultar su implementación efectiva, generar confusión en la interpretación y aplicación de las nuevas disposiciones legales. Existe un alto riesgo de errores legislativos que podrían tener consecuencias negativas en la administración de justicia y en los derechos de los ciudadanos. La claridad y coherencia de las disposiciones legales es indispensable para evitar interpretaciones erróneas y conflictos jurídicos.

Para dar trámite a una reforma tan amplia y compleja, es necesario realizar una evaluación exhaustiva de las leyes y procedimientos existentes, identificando sus fortalezas y debilidades. Esto permitiría diseñar intervenciones específicas y focalizadas que aborden los problemas reales y eviten la introducción de cambios innecesarios o contraproducentes.

Se evidencian algunas modificaciones en materia político criminal de gran relevancia, como los son la eliminación de la audiencia de imputación; la obligatoriedad de un abogado suplente; la compulsa de copias en los casos en los que el abogado no asiste a más de una audiencia; que en los procesos de primera instancia el imputado sólo podrá cambiar una vez de abogado, a partir de la audiencia de acusación; que la Fiscalía sólo podrá solicitar el aplazamiento de una actuación en una ocasión; la eliminación de la posibilidad de sustentar oralmente el recurso de apelación; la reestructuración de las causales de terminación del proceso penal; la propuesta de permitir la preclusión y la absolución perentoria por cualquier causal antes de la sentencia podría socavar el principio de legalidad y la garantía de un juicio justo, al otorgar amplios poderes discrecionales al fiscal y al juez, entre otros.

De las anteriores, no se encuentra sustento en evidencia empírica, ni respaldo técnico necesario para garantizar su viabilidad y eficacia. Antes de implementar cambios significativos en el sistema judicial, es crucial contar con estudios y análisis que demuestren su efectividad y beneficios concretos para nuestra sociedad y el funcionamiento del sistema judicial. No obstante, no es el caso.

Esta falta de sustento técnico puede conllevar a consecuencias imprevistas y potencialmente perjudiciales para el sistema judicial y para los ciudadanos. Las modificaciones mal concebidas podrían generar confusiones legales, aumentar la carga procesal, debilitar los mecanismos de protección de los derechos individuales, e incluso reforzar aquellas fallas del sistema que se pretenden eliminar.

**Modificaciones al Código de Procedimiento Penal**

Algunas de las preocupaciones frente a las disposiciones que contiene el proyecto de ley en materia penal, son:

1. **Pérdida de garantías procesales:** Eliminar la audiencia de formulación de imputación y la fase intermedia del procedimiento penal podría implicar una reducción en las garantías procesales de los imputados. Estas etapas son fundamentales para asegurar que se respeten los derechos de los acusados, como el derecho a la defensa y el debido proceso. Al eliminar estas instancias, se corre el riesgo de limitar la posibilidad de los imputados de preparar adecuadamente su defensa y de ser escuchados en un momento crucial del proceso.
2. **Riesgo de decisiones precipitadas:** La propuesta de permitir la preclusión y la absolución perentoria por cualquier causal antes de la sentencia podría llevar a decisiones precipitadas por parte de los fiscales y los jueces. Esto podría resultar en la terminación prematura de casos sin un análisis exhaustivo de las pruebas y las circunstancias, lo que aumentaría el riesgo de errores judiciales y de injusticias.
3. **Impacto en la víctima y la sociedad:** La reintroducción de la indemnización integral como forma de terminación anticipada del proceso podría tener un impacto negativo en las víctimas de delitos. En lugar de buscar la verdad y la justicia, esta medida podría incentivar acuerdos económicos que no satisfagan plenamente los derechos de las víctimas ni promuevan la responsabilidad penal de los acusados. Esto podría socavar la confianza en el sistema de justicia y en la capacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos.
4. **Desbalance de poder:** La propuesta de permitir que el fiscal solicite la suspensión del poder dispositivo de bienes y recursos con fines de comiso sin una debida supervisión judicial podría generar un desbalance de poder en el sistema de justicia. Esto podría abrir la puerta a posibles abusos por parte de la Fiscalía y a la violación de los derechos de los imputados, especialmente en casos donde se utilicen medidas cautelares de forma indiscriminada o desproporcionada.
5. **Ausencia del imputado**: La declaración de persona ausente del imputado podría limitar su derecho a la defensa adecuada, ya que se le estaría privando de la oportunidad de participar activamente en el proceso penal. Esto podría generar situaciones donde el imputado no tenga la posibilidad de presentar pruebas o argumentos a su favor, lo cual iría en contra del principio de igualdad procesal.
6. **Preacuerdos desde la formulación de imputación y Modalidades de aceptación de cargos:** Estas disposiciones podrían incentivar la aceptación de cargos por parte del imputado de forma prematura, sin que se haya realizado una investigación exhaustiva y sin que se hayan evaluado todas las pruebas disponibles. Esto podría llevar a que personas inocentes acepten responsabilidades por delitos que no cometieron, afectando gravemente su derecho a un juicio justo.

**Modificaciones a la Ley 1905 - 2018**

En cuanto a las modificaciones que se proponen a la Ley 1905 de 2018, se hacen las siguientes consideraciones:

1. **Menoscabo del derecho a la igualdad de los abogados:** El hecho de tener que presentar un examen cada 10 años para poder seguir ejerciendo resulta violatorio teniendo en cuenta que es la única profesión que requiere estar renovando mediante un exámen de conocimientos, su tarjeta profesional.
2. **Restricciones en la representación:** Las limitaciones para representar a entidades públicas y la prohibición de demandarlas durante un período de dos años después de la gestión podrían afectar la libertad de ejercicio de los abogados y limitar su capacidad para defender los intereses de sus clientes.
3. **Limitaciones en la defensa:** La restricción de cambiar de abogado solo una vez durante el proceso en primera instancia podría limitar la capacidad de los imputados para elegir la mejor defensa posible, lo que podría afectar su derecho a un juicio justo.
4. **Vulneración al principio de presunción de inocencia**: La exclusión del ejercicio de la profesión para aquellos que sean encontrados penalmente responsables por ciertos delitos contra la administración pública podría ser considerada como una violación al principio de presunción de inocencia, al imponer una sanción sin esperar la sentencia judicial definitiva.
5. **Posible desincentivo a la conciliación:** Las disposiciones que impiden repetir contra servidores públicos en caso de conciliación podrían desincentivar la búsqueda de acuerdos extrajudiciales, lo que podría afectar la eficiencia y la resolución rápida de conflictos.

**Vulneración al Principio de Unidad de Materia**

El principio de Unidad de Materia se encuentra consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política de Colombia:

***“ARTÍCULO 158.*** *Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.”* (Subrayado fuera del texto original)

Este principio busca asegurar la coherencia y congruencia que debe tener el proyecto de Ley en cuanto a las disposiciones que este contempla, establece que este debe tener un tema central o una materia principal que la sustente, evitando la inclusión de disposiciones que no guarden relación directa con el tema principal de la norma,con el fin de lograr un debate que permita la materialización del principio democrático.

En otras palabras, una ley no puede abordar múltiples temas no relacionados entre sí. Esto es importante para mantener la claridad y la transparencia en la legislación, facilitando su comprensión y aplicación por parte de los ciudadanos y las autoridades.

Frente al proyecto de ley en concreto, encontramos que se abordan diferentes temas, rompiendo claramente con el principio de unidad de materia. Al tratar diferentes aspectos del ordenamiento jurídico Colombiano termina haciendo que el texto sea de difícil acceso, interpretación y aplicación y por tanto no guarda respeto a la coherencia que debe tener el proceso legislativo, acorde con el mandato constitucional.

**Inconveniencia del proyecto de Ley**

Al ser este un proyecto que contempla diferentes materias, es ampliamente inconveniente, adicionalmente este proyecto no cuenta con un consenso por parte de los diferentes actores y posibles implicados, pues en las audiencias públicas y mesas de trabajo realizadas pudimos verificar que no existe un sector que se encuentre de acuerdo con la totalidad del texto radicado.

La inseguridad jurídica que crea este proyecto de ley debido a lo amplio y ambiguo del mismo, implica un impacto negativo que podría generar altos costos en el sistema, así como dificultad en la implementación del mismo.

Es cierto que la justicia requiere reformas que actualicen los procesos a las realidades sociales que enfrentamos hoy en día, sin embargo estas reformas deben estar alineadas con los objetivos generales del sistema, las políticas públicas existentes, reforzando así el ordenamiento jurídico Colombiano.

1. **IMPACTO FISCAL**

De conformidad con lo expuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, “Por el cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad, transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, donde se establece:

*“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de Ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”*

Este proyecto implica una inversión significativa de recursos públicos, que incluyen costo de personal y gastos operativos. En un contexto de recursos fiscales limitados, esta inversión podría significar una reducción de fondos disponibles para otros sectores esenciales.

El impacto fiscal a largo plazo podría ocasionar serios inconvenientes para la operación de las disposiciones aquí contenidas, afectando no solo el presupuesto actual, sino que podría afectar la estabilidad fiscal del país a largo plazo.

1. **CONFLICTO DE INTERÉS**

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

1. **PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5° de 1992, presentamos ponencia negativa y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Ley No.018 de 2023 Cámara, *“Por medio del cual se reforma se reforma la justicia, se modifica el código de procedimiento penal, 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”.*

Cordialmente,

**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO PEDRO JOSÉ SÚAREZ VACCA  
Departamento de Santander Departamento de Boyacá**

**JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA TORRES JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**

**Circ. Trans. Esp. de Paz (CITREP) Departamento de Nariño**

**JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ**

**Departamento Valle del Cauca Departamento de Antioquia**

**MARELEN CASTILLO TORRES LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

**Estatuto de la Oposición Art 112 CP Departamento Valle del Cauca**

**DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO**

**Departamento Valle del Cauca**