



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 905

Bogotá, D. C., viernes, 26 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establece un procedimiento judicial especial para la protección efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el cumplimiento eficaz de los procesos judiciales donde sean víctimas los niños, niñas y adolescentes y reforzar la protección de sus derechos de conformidad con el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2°. *Trámite preferencial.* El trámite de todo proceso civil o de familia en donde se encuentren en disputa derechos de niños, niñas o adolescentes; o aquel proceso penal en donde el sujeto pasivo del delito sea un menor de edad, tendrá un trámite preferente.

Los trámites de los procesos a los que se hace referencia en el inciso anterior deberán ser sustanciados con prelación por el operador judicial competente, en turno riguroso, para lo cual se pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente.

Se excluyen de la condición establecida el trámite de la tutela, el de *habeas corpus* y aquellos que versen sobre graves violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En tales casos, los plazos contemplados en las normas procedimentales serán perentorios e improrrogables.

Parágrafo. El Ministerio de Justicia y del Derecho reglamentará el procedimiento establecido en la presente ley en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la publicación de la misma.

Artículo 3°. *Término preferencial.* Sin perjuicio de lo contemplado en el artículo 2° de la presente ley, cuando el proceso verse sobre delitos cometidos contra la vida, la integridad personal, la libertad individual, la asistencia alimentaria y la formación sexual de los niños, niñas y adolescentes, se deberá formular la imputación en un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de conocimiento de la noticia criminal. 2

Lo anterior no modifica los términos ni las causales para ordenar motivadamente el archivo de la indagación o investigación penal.

Artículo 4°. *Responsabilidad disciplinaria.* El servidor público que incumpla las disposiciones de la presente ley, incurrirá en falta grave sancionada conforme al régimen disciplinario.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Maritza Martínez Aristizabal
Senadora de la República

OSCAR LIZAMA
Cámara Representante

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto y contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el cumplimiento eficaz de los procesos judiciales donde sean víctimas los niños, niñas y adolescentes y de esta forma reforzar la protección de sus derechos.

Para cumplir esta finalidad, la iniciativa busca darle un trámite preferencial a los litigios y procesos de naturaleza penal, civil y de familia, en los que están de por medio los derechos de los niños, niñas y adolescentes, todo lo anterior como medida que se ampara en lo preceptuado en el artículo 44 de la Constitución Política, el cual establece la especial protección que recae sobre los derechos de los menores y la primacía de los derechos de ellos en nuestro país.

Ahora bien, el trámite expedito y preferencial al que se hace referencia anteriormente no se impondrá a los términos constitucionales y legales de acciones o recursos que tienen por objeto la protección urgente de los Derechos Fundamentales, como lo son la acción de tutela o el recurso extraordinario del *habeas corpus*, así como tampoco frente a aquellos procesos que versen sobre graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, dada la gravedad de tales conductas.

Adicionalmente, el proyecto busca que la formulación de la imputación producto del agotamiento de la etapa de indagación e investigación que realiza la Fiscalía General de la Nación para identificar la tipicidad y la antijuridicidad de la conducta, así como la posible autoría o participación del indiciado en el hecho criminal; no exceda de seis meses, término que se empezará a contar desde que se conoce la noticia criminal respectiva, todo lo anterior, siempre y cuando el proceso verse sobre delitos cometidos contra la vida, la integridad personal, la libertad individual, la asistencia alimentaria y la formación sexual de cualquier niño, niña o adolescente.

Finalmente, el proyecto plantea que los operadores jurídicos que desconozcan flagrantemente las disposiciones consagradas en materia de celeridad y trámite preferencial, incurrirán en falta grave y serán sancionados conforme al régimen disciplinario aplicable.

II. Antecedentes de la iniciativa

El presente proyecto de ley fue presentado en la legislatura 2016-2017 bajo el número 199 de 2016 - Senado por parte de los honorables Senadores Mauricio Lizcano Arango, Maritza Martínez Aristizábal, Manuel Guillermo Mora Jaramillo, Eduardo Pulgar Daza, Sandra Villadiego Villadiego y Andrés García Zuccardi, del cual se rindió ponencia para primer debate siendo archivado por tránsito de legislatura.

III. Justificación del proyecto

De acuerdo con las proyecciones de población del DANE (2005-2020), hoy en día en Colombia existen más de 16.3 millones de niños, niñas y adolescentes, de estos, 5.2 millones se encuentran dentro del denominado rango de población “Primera Infancia” (11% de la población colombiana); 5.1 millones, pertenecen al grupo poblacional “Infancia” (10% de la población colombiana); y casi 6 millones se encuentran dentro del denominado grupo “Juventud y Adolescencia” (12% de la población colombiana). Todos ellos equivalen al 33% de la población.

Pese a la representatividad de este grupo poblacional, día a día se observan un sinnúmero de hechos que vulneran los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y a través de los cuales se desconoce flagrantemente la especial protección que se consagra en el artículo 44 de la Constitución Política de 1991, especialmente frente a toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

Esta afirmación encuentra asidero en las cifras provistas por el Instituto Nacional de Medicina Legal para el período para los delitos de mayor impacto contra los menores en nuestro país:

1. Violencia intrafamiliar.
2. Homicidio.
3. Lesiones personales, y
4. Delitos sexuales.

Se considera que la adopción de las medidas consagradas en el presente proyecto de ley, pueden contribuir a la disminución efectiva en la ocurrencia de estos cuatro actos tan lesivos para la sociedad colombiana.

1. Violencia intrafamiliar propia contra menores de 18 años

En el caso de violencia intrafamiliar, tipificado en el Código Penal en su artículo 229, en los últimos 10 años han sido víctimas 118.794 menores. De acuerdo con la más reciente publicación de Forensis (2017), la mayor cantidad de casos de violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes se evidencian en el rango etario de los 10 a los 14 años, con grado de escolaridad básica primaria, y según el factor de vulnerabilidad se relaciona con aquellos que refirieron consumo de sustancias psicoactivas o alcohol. Además, de acuerdo con la publicación del Instituto Nacional de Medicina Legal, se determinó que los padres son los principales agresores; que las causas circunstanciales asociadas a estas agresiones estaban ligadas con la intolerancia y el machismo; que el mecanismo causal empleado por excelencia fue el contundente, y el diagnóstico topográfico más común corresponde al politraumatismo. En lo que respecta al lugar más común en donde acontecen los hechos se concluyó que es la vivienda el escenario predominante; y en lo concerniente a la distribución temporal, Medicina

Legal concluyó que durante el mes de septiembre, los días martes y en el rango de 6:00 p.m. a 9:00 p.m. fueron los períodos en los que ocurrieron con más frecuencia los casos.

Gráfica 1

Casos de violencia intrafamiliar contra menores de 18 años (2008 - 2017)



2. Homicidio de menores de 18 años

En lo concerniente al delito de homicidio de menores de 18 años, para el período 2008 - 2017, de conformidad con el Instituto Nacional de Medicina Legal, se registran un total de 10.459 casos, desagregados como se ve en la siguiente gráfica:

Gráfica 2

Casos de homicidio de menores de 18 años (2008 - 2017)



En este punto de la discusión, se considera necesario llamar la atención frente a los homicidios en la familia. De acuerdo con la Revista Forensis (2017), tan solo en el 2017 se tuvo conocimiento de 329 casos en los cuales ambos sujetos (activo y pasivo) hacían parte de un mismo núcleo familiar.

De estos casos, se resalta que el 10.36% correspondió a filicidios en los cuales el 37,14% (13 casos) fueron cometidos por el padrastro; el 31.43% (11 casos) por la madre; el 28.57% (10 casos) por el padre; y el 2.86% (1 caso) por la madrastra con el 2,86%. Igualmente, Medicina Legal informa que los hombres agreden principalmente a los hijos y las mujeres a las hijas. En lo que respecta a la edad promedio de las víctimas de filicidio, esta fue de 10,76 años, con diferencias significativas según el género: 5,64 años para mujeres y 14,17 años para hombres.

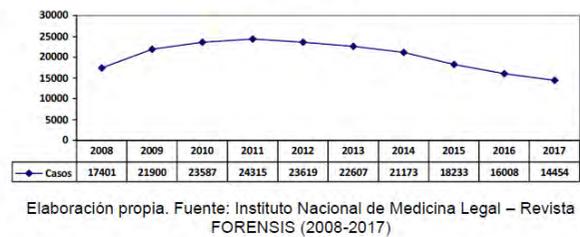
Esta situación, aunque pueda parecer marginal debido a que comparativamente no se evidencia un

elevado número de casos, resulta extremadamente preocupante, todo lo anterior debido a que las víctimas de los filicidios suelen estar bajo el cuidado y la custodia permanente de quienes terminan fungiendo como sus verdugos.

3. Lesiones personales contra menores de 18 años

En lo que respecta al delito de lesiones personales infligidas contra menores de 18 años, para el período 2008-2017, de conformidad con el Instituto Nacional de Medicina Legal, se registran un total de 203.297 casos, desagregados como se ve en la siguiente gráfica:

Gráfica 3
Casos de lesiones personales contra menores de 18 años (2008 - 2017)

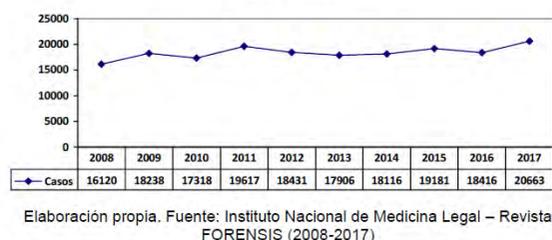


4. Violencia sexual contra menores de 18 años

En lo que respecta a casos de violencia sexual (expresados en número de dictámenes médico-legales realizados por parte del Instituto Nacional de Medicina Legal) contra menores de 18 años, para el período 2008-2017, se registraron un total de 184.006 casos.

Resulta necesario resaltar que contrario al comportamiento de los otros tres delitos estudiados (ver gráficas 1 a 3), los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales se encuentran en franco aumento (ver gráfica 4), lo cual hace necesaria una inmediata revisión de los mecanismos jurídicos, de corte sustancial y procesal, a través de los cuales puedan frenarse estas deplorables conductas que atentan y victimizan de manera permanente a miles de niños, niñas y adolescentes en nuestro país.

Gráfica 4
Casos de delitos sexuales contra menores de 18 años (2008 - 2017)



Impunidad en Colombia

Los procesos en Colombia son reconocidos por su alta demora en la resolución del litigio, según el informe de datos e indicadores de gestión de la unidad de desarrollo y análisis estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, el índice de eficacia en la gestión judicial apenas alcanza el 18% para el año 2017, desmejorando notablemente

la efectividad de los juzgados que para el año 2012 tenían una tasa de eficacia del 26%. Sin embargo, son más preocupantes aún los datos proporcionados sobre el retraso en la atención oportuna de los procesos, a 2016, el retraso en los trámites judiciales superó el 48%, es decir, casi la mitad de los procesos presentaban demoras en su diligenciamiento, vulnerando drásticamente los derechos de las víctimas que esperan justicia en sus casos.

El resultado de la baja efectividad del aparato judicial redundaba en un solo fenómeno: impunidad. En ese sentido, es necesario recordar que Colombia, de conformidad con los resultados del último informe Global de Impunidad (2017) elaborado desde el año 2015 por la Universidad de las Américas - Puebla; la UDLAP Jenkins Graduate School y el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Colombia ocupa el deshonroso octavo puesto a nivel mundial en nivel de impunidad, tan solo siendo superado por Filipinas, India, Camerún, México, Perú, Venezuela y Brasil, quienes también se encuentran dentro de los Estados que se consideran con muy alta impunidad.

Las anteriores cifras pueden contrastarse con la información provista en medios de comunicación por parte del Fiscal General de la Nación, quien en 2016 planteó que de los 3.5 millones de delitos que se cometieron en dicho periodo en el país, tan solo se alcanzaban a investigar unos 350.000 casos y se llegaba a etapa de condena en apenas 51.000 de estos. Así pues, de acuerdo con el funcionario, en Colombia el índice de impunidad ronda el 99%¹.

En ese sentido, debe recordarse lo expuesto por Mauricio Rubio Pardo en su estudio “Economía y violencia” (1999), parafraseado por el Profesor Fernando Gaitán Daza en su estudio “Multicausalidad, impunidad y violencia: una visión alternativa”, quien, grosso modo, partió de un marco teórico que precisa que el delincuente, como todo individuo, calcula los costos y los beneficios de su actividad. Dada su propensión o aversión al riesgo, evalúa los riesgos de ser capturado y condenado y el tiempo de cárcel probable. Cuanto menor sea la tasa de captura y condena, y mejores las condiciones carcelarias, mayor será la propensión a que los individuos se vinculen a la criminalidad y a que un individuo cometa varios crímenes.

En ese sentido, consideramos que las graves cifras expuestas por parte del Fiscal General de la Nación, a las cuales se suma la deshonrosa calificación realizada por grupos de investigación internacionales en materia de prevalencia de la impunidad en Colombia, fungen como caldo

de cultivo para la ocurrencia de las conductas señaladas en acápite anteriores.

Así pues, el presente proyecto plantea la necesidad de que los delitos que se cometen contra niños, niñas y adolescentes, en atención a la importancia que reviste la promoción y protección de sus derechos en el Estado colombiano, cuenten con un tratamiento especial y expedito que permita materializar disposiciones de índole legal y constitucional, las cuales ponemos en consideración en el acápite siguiente.

IV. Fundamento constitucional y legal

Tomando en consideración el panorama anteriormente esbozado, a continuación se plantearán las principales consideraciones jurídicas que sustentan el presente proyecto.

En ese sentido, es necesario recordar que en virtud de lo estipulado en el artículo 44 de la Constitución Política y del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), el Estado es titular de la obligación de hacer prevalecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de investigar y sancionar severamente aquellas conductas que tengan la vocación de afectar sus derechos.

El artículo 44 de la Constitución Política consagra que:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Es claro que el constituyente, y posteriormente el legislador a través de la Ley 1098 de 2006 al señalar los derechos de los niños, no solo ordenaron la prevalencia de sus derechos, sino que además consideraron fundamental que el Estado, la Sociedad y la Familia sean los tres pilares sobre los cuales recaen los deberes de atención, promoción y protección de los derechos de los menores.

Ateniéndose a lo dispuesto anteriormente, y tomando en consideración las obligaciones que la Constitución y la ley impone a este Congreso de la

¹ 99% de los delitos quedan en la impunidad: Fiscal. El colombiano. En: <http://www.elcolombiano.com/colombia/99-de-los-delitos-quedan-en-la-impunidad-fiscal-JI4785092> (recuperado el 17/10/18)

República frente a los derechos de los menores de edad, se presenta el proyecto de ley en cuestión.

En virtud de lo expuesto en la Constitución y la ley, se considera apropiado asegurar que el régimen jurídico destinado a la protección de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en Colombia están sujetos a un tratamiento jurídico excepcional, en el sentido de que todas las medidas y procedimientos destinados a la efectiva guardia de los intereses de los menores revisten de una naturaleza especial, urgente, inaplazable, que irradia todo el ordenamiento jurídico y que obliga a que se les otorgue unas mayores garantías, aun en perjuicio de los derechos de otros sectores de la población, quienes, por mandato constitucional, deben ceder ante los de la infancia y la adolescencia. En eso consiste el denominado interés superior de los niños, niñas y adolescentes, consagrado en el artículo 8° de la Ley 1098 de 2006, y que es el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Fundamentales, que son universales, prevalentes e interdependientes.

Adicional a los instrumentos jurídicos anteriormente señalados, es preciso recordar lo dispuesto por la Corte Constitucional, quien, a través de sendas sentencias ha amparado los derechos de los menores de una manera progresiva, haciendo de este un sistema cada vez más proteccionista y garante de los derechos de los menores.

Con base en lo anterior, se ha desarrollado este tema y se considera que la Corte Constitucional en muchos de sus pronunciamientos, reitera y confirma la necesidad de proteger el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, confiriéndole la corresponsabilidad de protección de los derechos de estos al Estado y a la Sociedad, y a la prevalencia de sus derechos fundamentales frente a cualquier otra norma, esto queda expuesto en la Sentencia C-092 de 2002, en donde manifiesta que:

“En efecto, los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás por mandato expreso del Constituyente, consagrado en el artículo 44 de la Constitución, lo cual encuentra justificación en que la población infantil es vulnerable y la falta de estructuras sociales, económicas y familiares apropiadas para su crecimiento agravan su condición de indefensión”.

Adicionalmente, la Sentencia C-684 de 2009 ha sostenido que los mandatos constitucionales de especial protección a la infancia tienen origen, por la especial vulnerabilidad que padecen los menores a raíz de su inmadurez emocional y física. Esta postura esgrimida en dicha sentencia se ha venido reiterando en diferentes sentencias, dentro de las cuales anotamos: T-514 de 1998, T-979 de 2001 y T-510 de 2003, entre otras, donde enfatiza en el concepto del interés superior del menor

otorgándoles el carácter de preeminencia en todos sus derechos y explicando que esta prevalencia busca el cumplimiento de los fines esenciales del Estado en lo concerniente a su obligación de brindar garantías a esta especial población.

Adicionalmente, son varios los instrumentos jurídicos que sustentan la necesaria protección y primacía de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

Entre estos el Código de Infancia y Adolescencia - Ley 1098 de 2006; y los pertenecientes al Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto, dentro de los cuales se encuentran la Declaración de los Derechos del Niño (1959); la Convención de los Derechos del Niño (1989); el Pacto de San José de Costa Rica (1978); y el propio Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, en sus artículos 10 y 24.

Pese a la completitud de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en materia de promoción y protección del derecho de los niños, niñas y adolescentes, es necesario anotar que desafortunadamente el marco institucional se ha quedado corto para implementar medidas concretas que permitan hacer exigibles los derechos de la infancia colombiana, eliminando los peligros y los riesgos para la vida, la integridad personal y en general todo el cúmulo de derechos que hoy en día se debe procurar a la infancia y la adolescencia en nuestro país.

En la legislación colombiana en materia de derechos de los menores existe un cuerpo normativo fundamental en la protección de los valores, los principios y los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia. Estas normas que corresponden al derecho sustantivo nacional es necesario complementarlas con un sistema normativo procedimental para que los menores tengan una protección real y cierta en relación con la defensa y protección jurídica de los mismos.

Se cree que se cuenta con el sustento fáctico jurídico necesario para soportar las medidas que se pretenden implementar en el ordenamiento jurídico, a través del presente proyecto. Se considera que este trato preferencial, además de ser constitucional bajo los supuestos consagrados en el artículo 44 Superior, encuentra sustento en las particulares circunstancias de debilidad manifiesta las cuales la Corte Constitucional ha reconocido en las sentencias anteriormente anotadas. En este sentido, es evidente que los niños son acreedores de ese trato preferencial, a cargo de todas las autoridades públicas, de la comunidad y del propio núcleo familiar al cual pertenecen.

En suma, el presente proyecto de ley propende por dejar claro que los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes y la protección de su interés superior representan verdaderos valores

y principios que no solo están llamados a irradiar la expedición, interpretación y aplicación de todas las normas de justicia imputable a los menores, sino también a orientar la promoción de políticas y la realización de acciones concretas dirigidas al logro de su bienestar físico, moral, intelectual y espiritual; entendiendo dicho bienestar como una de las causas finales de la sociedad y del Estado, y como un objetivo del sistema jurídico.

Como se ha anotado con anterioridad, se considera que es garantizando un procedimiento pleno y expedito, que se logra dar aplicación a la especial protección jurídica que se establece el ordenamiento jurídico colombiano y se promueven y se les otorga plena vigencia a los derechos fundamentales de este gran...

V. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley consta de cinco (5) artículos que establecen lo siguiente:

Artículo 1°. Establece el objeto del proyecto, basándolo en la imposición de medidas que garanticen el cumplimiento eficaz de los procesos judiciales donde sean víctimas los niños, niñas y adolescentes.

Artículo 2°. Se instaure un trámite preferencial en los procesos que involucren como víctima a un menor de edad, haciendo claridad que se incluyen los conocidos por la jurisdicción ordinaria en materia penal, civil y de familia. Adicionalmente, confiere un término de seis meses al Gobierno nacional para reglamentar dicho trámite.

Artículo 3°. Decreta el término para el cumplimiento del trámite establecido en el artículo 2° del proyecto, acelerando el deber de presentación de la imputación por parte de la Fiscalía General de la Nación, con la salvedad de que esto no modifica los términos ni las causales para ordenar motivadamente el archivo de la indagación o investigación penal.

Artículo 4°. Se crea una nueva causal sancionatoria con el calificativo de falta grave en el régimen de responsabilidad disciplinaria, para los servidores públicos que incumpla las disposiciones del proyecto.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.*

En los anteriores términos, nos permitimos presentar al Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley con el propósito de contribuir a la promoción y protección de los derechos y la integridad de los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional, en los términos consagrados en el artículo 44 de la Carta Política.


Maritza Martínez Aristizábal
 Senadora de la República

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 224 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Senadora *Maritza Martínez Aristizábal*, y el honorable Representante *Oscar Tulio Lizcano*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar y se fortalece la capacidad institucional de las Comisarías de Familia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto:

a) Garantizar y mejorar el acceso a las víctimas de violencia intrafamiliar a la justicia y a la administración, superando las barreras de la tramitología institucional y lograr que las medidas adoptadas por las autoridades competentes de proteger los miembros de la familia sean eficaces.

b) Brindar herramientas legales que permitan a las Comisarías de Familia ejercer sus funciones más expeditamente con el propósito de garantizar la protección a las víctimas de violencia intrafamiliar, la disminución de impunidad y la no repetición de los hechos.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 229 de la Ley 599 de 2000. Modificado por el artículo 1°, Ley 882 de 2004, Modificado por el artículo 33, Ley 1142 de 2007 el cual quedará redactado así:

Artículo 229. Violencia Intrafamiliar. El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar, o a personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica, aunque no convivan bajo el mismo techo, incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando la conducta recaiga sobre un menor, una mujer, una persona mayor de sesenta y cinco (65) años o que se encuentre en incapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión.

Parágrafo. A la misma pena quedará sometido quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia, y realice alguna de las conductas descritas en el presente artículo.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 1° de la Ley 575 de 2000, modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 4°. Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico o síquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al Comisario de Familia del lugar donde ocurrieren los hechos o del lugar del domicilio de la víctima a elección de esta y a falta de este al Juez Civil Municipal o promiscuo municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrató o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente.

Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.

Parágrafo 1°. No obstante la competencia anterior podrá acudir al Juez de Paz y al Conciliador en Equidad, con el fin de obtener, con su mediación, que cese la violencia, maltrato o agresión o la evite si fuere inminente. En este caso se citará inmediatamente al agresor a una audiencia de conciliación, la cual deberá celebrarse en el menor tiempo posible. En la audiencia deberá darse cumplimiento a las previsiones contenidas en el artículo 14 de esta ley.

Podrá el Juez de Paz o el Conciliador en Equidad, si las partes lo aceptan, requerir de instituciones o profesionales o personas calificadas, asistencia al agresor, a las partes o al grupo familiar.

Si el presunto agresor no compareciere o no se logra acuerdo alguno entre las partes, se orientará a la víctima sobre la autoridad competente para imponer medidas de protección, a quien por escrito se remitirá la actuación.

Parágrafo 2°. En los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para conocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 2° de la Ley 575 de 2000 y por el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008 el cual quedará así:

Artículo 5°. *Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.* Si la autoridad competente determina que el solicitante o un miembro de un grupo familiar ha sido víctima de violencia, emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar. El funcionario podrá imponer,

además, según el caso, las siguientes medidas, sin perjuicio de las establecidas en el artículo 18 de la presente ley:

a) Ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, cuando su presencia constituye una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia;

Cuando el inmueble lugar de residencia de la víctima no tenga control de ingreso el Comisario de Familia o la autoridad competente enviará copia de la medida provisional o definitiva decretadas a la Policía Nacional, con el objeto de evitar el acceso al lugar por parte del agresor, para lo cual la Policía Nacional ejecutará la orden de desalojo directamente, sin que sea necesario la presencia de la autoridad que emitió la orden.

b) Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, cuando a juicio del funcionario dicha limitación resulte necesaria para prevenir que aquel perturbe, intimide, amenace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada.

c) Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión miembros del grupo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar.

d) Obligación de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios a costa del agresor.

Cuando el maltrato sea de gravedad o de alto riesgo en la afectación de su integridad física y/o psicológica será obligatorio para la autoridad competente adoptar esta medida de protección.

e) Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima.

f) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere.

g) Ordenar a la autoridad de policía, previa solicitud de la víctima el acompañamiento a esta para su reingreso al lugar de domicilio cuando ella se haya visto en la obligación de salir para proteger su seguridad.

h) Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla.

i) Suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas, en caso de que estas sean

indispensables para el ejercicio de su profesión u oficio, la suspensión deberá ser motivada;

j) Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla.

k) Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla.

l) Prohibir, al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a registro, si tuviere sociedad conyugal o patrimonial vigente. Para este efecto, oficiará a las autoridades competentes. Esta medida será decretada por Autoridad Judicial.

m) Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la víctima.

n) Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

Parágrafo 1°. En los procesos de divorcio o de separación de cuerpos por causal de maltrato, el juez podrá decretar cualquiera de las medidas de protección consagradas en este artículo.

Parágrafo 2°. Estas mismas medidas podrán ser dictadas en forma provisional e inmediata por la autoridad judicial que conozca de los delitos que tengan origen en actos de violencia intrafamiliar.

Parágrafo 3°. La autoridad competente deberá remitir todos los casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía General de la Nación para efectos de la investigación del delito de violencia intrafamiliar y posibles delitos conexos.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 4° de la Ley 575 de 2000 adicionado un parágrafo el cual quedará así:

Artículo 7°. El incumplimiento de las medidas de protección dará lugar a las siguientes sanciones:

a) Por la primera vez, multa entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales, convertibles en arresto, la cual debe consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes a su imposición. La Conversión en arresto se adoptará de plano mediante auto que solo tendrá recursos de reposición, a razón de tres (3) días por cada salario mínimo;

b) Si el incumplimiento de las medidas de protección se repitiere en el plazo de dos (2) años, la sanción será de arresto entre treinta (30) y cuarenta y cinco (45) días.

En el caso de incumplimiento de medidas de protección impuestas por actos de violencia o maltrato que constituyeren delito o contravención, al agresor se le revocarán los beneficios de

excarcelación y los subrogados penales de que estuviere gozando.

Parágrafo. Todas las solicitudes que efectúen los Comisarios de Familia al Juez de Familia o Promiscuo de Familia, o en su defecto, al Civil Municipal o al Promiscuo para que se expida una orden de arresto por incumplimiento de las medidas de protección definitivas o provisionales de los agresores, tendrán trámite preferente, salvo respecto de los de tutela. Su inobservancia hará incurrir al juez o funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable con destitución del cargo.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 8° de la Ley 575 de 2000 adicionado un inciso el cual quedará así:

Artículo 14. Antes de la audiencia y durante la misma, el Comisario o el Juez, según el caso, deberá procurar por todos los medios legales a su alcance, fórmulas de solución al conflicto intrafamiliar o conciliación entre el agresor y la víctima, a fin de garantizar la unidad y armonía de la familia, y especialmente que el agresor enmiende su comportamiento. En todos los casos, propiciará el acercamiento y el diálogo directo entre las partes para el logro de acuerdo sobre paz y la convivencia en familia. En la misma audiencia decretará y practicará las pruebas que soliciten las partes y las que de oficio estime conducentes.

En todo caso la autoridad competente para adelantar la conciliación y para dictar el fallo pertinente deberá tener en cuenta los criterios para tramitar la conciliación y determinar la medida de protección de conformidad con el artículo 8° del Decreto 652 de 2001. La conciliación no procede en casos de violencias sexuales.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 12 de la Ley 575 de 2000, el cual quedará redactado así:

Artículo 18. En cualquier momento, las partes interesadas, el Ministerio Público, el Defensor de Familia, demostrando plenamente que se han superado las circunstancias que dieron origen a las medidas de protección interpuesta, podrán pedir al funcionario que expidió la orden la terminación de los efectos de las declaraciones hechas y la terminación de las medidas ordenadas.

Contra la decisión definitiva sobre una medida de protección que tomen los Comisarios de Familia o los Jueces Civiles Municipales o Promiscuos Municipales, procederá en el efecto devolutivo, el Recurso de Apelación ante el Juez de Familia o Promiscuo de Familia.

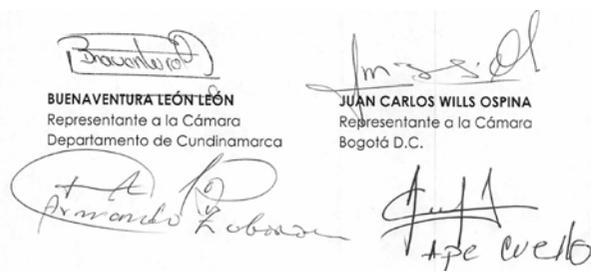
Serán aplicables al procedimiento previsto en la presente ley las normas procesales contenidas en el Decreto número 2591 de 1991, en cuanto su naturaleza lo permita.

Parágrafo 1°. En cualquier estado del procedimiento de la medida de protección

podrán las partes transigir. La transacción deberá solicitarse por quienes la hayan celebrado, dirigida al Comisario de Familia o Juez competente que haya conocido de la medida de protección o de la respectiva actuación posterior a esta, según fuere el caso, precisando sus alcances o acompañando el documento que la contenga. El trámite para la transacción se hará de conformidad a lo establecido en el Código General del Proceso.

Parágrafo 2°. Cuando el procedimiento o la actuación que impone medida de protección, en cualquiera de sus etapas, permanezca inactivo en la secretaría del despacho de la comisaría de familia o del juzgado competente, porque no se solicita o realiza ninguna actuación durante el plazo de un (1) año, contados desde el día siguiente a la última notificación o desde la última diligencia o actuación, a petición de parte o de oficio, se decretará la terminación por desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

Armando Robayo

Jorge Evello

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

Tomando en consideración el aumento de las cifras de violencia intrafamiliar a lo largo de los últimos años, como más adelante se ilustra y aunado a la necesidad de visibilizar la violencia de género y fortalecer los instrumentos jurídicos para la prevención de la violencia intrafamiliar, así como para la atención de las víctimas de este tipo de delitos, se han expedido distintas normas que le han permitido a las entidades con competencia en la materia, avanzar en la protección general de las víctimas de violencia intrafamiliar y desarrollar acciones afirmativas que permitan proteger de manera particular a las víctimas de la violencia intrafamiliar.

La violencia intrafamiliar es un fenómeno social que ha sido legitimado por décadas. A pesar de su extensión y gravedad, se le había dado poca importancia, en gran parte porque se pensaba que el espacio de lo familiar, había sido reconocido como un espacio que pertenece a la intimidad, y los comportamientos violentos se llegan a legitimar como herramientas útiles para educar, mantener el control, o como mecanismo válido para resolver sus conflictos. La violencia dentro de la familia, entonces, estaba siendo considerada como “funcional” porque elevaba el rol de poder y relaciones jerárquicas y de fuerza que se dan en

la familia, así como en algunos casos se legitiman patrones de crianza violentos, como parte del proceso educativo de niños y niñas.

La Problemática de Violencia Intrafamiliar (VIF) hasta hace muy poco, podría decirse que desde los años 90, la violencia dentro de la familia no era considerada como un problema. La complejidad de la VIF y la visibilización de este tipo de violencia va observándose en la medida en que se va haciendo público lo privado.

La violencia intrafamiliar (VIF), como concepto viene gracias a los movimientos de mujeres que hicieron visible la violencia conyugal y con su contestación hicieron posible considerar que la violencia contra la mujer dentro del hogar es una violación de derechos humanos.

Entendemos la VIF como el abuso que ejercen unos miembros de la familia sobre otros. Puede ser física, sexual o psicológica, y causar daño, sufrimiento físico, sexual y psicológico (Lemaitre, 2000: 25). Esto quiere decir que la (VIF) involucra desde los castigos, gritos, insultos, golpes, malos tratos, hasta la violación y muerte de alguno de los miembros. Vista así, no es un fenómeno que pueda aislarse por cada miembro que conforma la familia pues en un grado más alto o bajo, afecta a todos y todas. Es así como el maltrato entre cónyuges que se traduce en peleas, golpes, amenazas, violación, que afecta tanto a la víctima directa de estos actos, como a quienes presencian la escena: “La violencia intrafamiliar, precisamente, permite observar en la intimidad de la agresión, a hombres y mujeres, adultos/as y jóvenes, divididos en una lucha violenta por la adquisición o preservación de un espacio de poder, por una oportunidad para el ejercicio de la autoridad, por un instante de dominio de las circunstancias, de los recursos o de los sentimientos: claro está que en medio de una intensa e infortunada manifestación de las inseguridades, dolores, frustraciones y deseos de control de cada quien”¹.

La VIF es cíclica y allí está la dificultad de salir y tener conciencia de que existe o que episodios de violencia han sido tolerados, pues siempre habrá la promesa del cambio. De ahí la importancia de actuar hacia las causas y no hacia la forma como se manifiesta la violencia. El maltrato que se ejerce al resto de los miembros de la familia: pueden involucrar maltrato a los adultos mayores, otros miembros de la familia extensa (tíos, sobrinos, etc., que vivan en el mismo sitio), hijos/as (puede configurarse tanto el maltrato como el abuso sexual), en este último caso intervenir en la familia es sumamente delicado y requiere de un apoyo profesional continuado.

¹ Gómez Alcaraz, Freddy; García Suárez, Carlos Iván (2003). Masculinidades y Violencias en Colombia. Desestructuración del Modo Convencional de Hacerse Hombre. Publicación Internacional del Banco Mundial, en prensa.

Por otro lado, se estableció que la VIF es un problema de salud pública, gracias a lo cual se comprometió al sector salud en la vigilancia epidemiológica y en la exigencia de una atención mayor en la prestación de servicios sociales y culturales necesarios para modificar comportamientos. Sin embargo, hacemos énfasis en los mandatos normativos, pues es de allí donde derivan las políticas públicas que han orientado la lucha contra la VIF en países como Colombia.

Los elementos de la renovada Constitución Política de 1991: fortalecimiento de las Defensorías Delegadas para la Mujer, la Niñez y el Anciano, y la Procuraduría Delegada de la Familia; modificaciones al concepto de familia; se proclamó la igualdad entre hombres y mujeres, legitimaron las uniones de hecho, se establecieron y reconocieron los derechos a los niños/as, adolescentes y adultos mayores, se reconoció a la familia como sujeto de responsabilidades conjuntas con el Estado. Finalmente, el texto Constitucional propició el desarrollo de legislativo².

No obstante lo anterior, es un hecho que parte importante de la violencia presente en Colombia se manifiesta como violencia intrafamiliar y violencia cotidiana. Las cifras de estas formas de violencia son contundentes: en Colombia cada día se registran según datos a 31 de agosto de 2018 por la Policía Nacional y la Fiscalía General del Nación se reportan 244 casos al día, es decir, 10 por hora en promedio y el 78.9% es contra mujeres. (Fuente Dijn-PONAL-Datos a corte 31-agosto-2018).

El legislador ha querido darle el lugar y la importancia que representa la Comisaría de Familia en Colombia, desafortunadamente la crisis de violencia al interior del hogar se desborda por la carencia de herramientas eficaces que permitan a las autoridades a quienes se les ha asignado la responsabilidad de proteger y prevenir la VIF y que los casos que atienden no queden en la impunidad ni en fallos engavetados. Precisamente, el Estado, con fundamento en lo consagrado en el artículo 116 de la Carta Política, permite que, en aras de garantizar un ejercicio efectivo del Estado en la protección de derechos de los administrados, de manera excepcional la ley otorgue funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas, como las comisarías de familia.

En concordancia con las obligaciones derivadas de la Convención de Belém do Pará y demás tratados internacionales sobre la prevención de la violencia intrafamiliar y de la violencia de género, se promulgó con el objeto de prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar la Ley 294 en 1996, la cual dio un trato especial y se entendió que se trata de un fenómeno que debe tener

protección legal por parte de los Jueces de Familia. Con posterioridad, con el fin de descongestionar los Juzgados de Familia e inclusive liberar la carga laboral de la Fiscalía General de la Nación, se sancionó la Ley 575 de 2000, que otorgó competencia a las Comisarías de Familia para que conocieran sobre estos hechos violentos y tomaran las medidas tendientes a la protección de las víctimas. Sin embargo, en la práctica las comisarías de familia tienen dificultades en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, pues son limitadas en la toma de decisiones porque en repetidas ocasiones dependen de una segunda valoración por las autoridades de la rama judicial, provocando una demora en los procesos y las medidas adoptadas para proteger a las víctimas de VIF y dado el volumen de casos que van en incremento.

2. Objeto

Brindar herramientas prácticas a las Comisarías de Familia para que cuenten con los elementos necesarios para adelantar íntegramente el proceso de protección en casos de violencia intrafamiliar, para facilitar la toma de decisiones y contribuir al proceso del fortalecimiento de la importante labor que desarrollan para la garantía de los derechos de las víctimas.

3. Marco constitucional y legal

El presente Proyecto de ley se fundamenta en:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

La Constitución Política de 1991 está fundada en el respeto por la dignidad humana, lo que significa que es el valor supremo del ordenamiento jurídico constitucional y por lo tanto, soporta la base de los derechos y principios constitucionales.

- Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

- Artículo 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

- Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. ... La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. (...)

- Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después

² Lucha Contra la Violencia Intrafamiliar: Perspectivas desde la experiencia colombiana por Claudia C. Caicedo.

del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

- **Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

- **Artículo 45.** El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

- **Artículo 116.** La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. (...)

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

LEGISLACIÓN NACIONAL

La legislación nacional ha desarrollado la figura de la violencia intrafamiliar y las funciones de las comisarías de familia y constituyen un marco normativo que observa las normas sobre el núcleo fundamental de la política de prevención y protección a las víctimas de violencia intrafamiliar; se encuentra desarrollado principalmente en las

Leyes 294 de 2006, 575 de 2000 y 1257 de 2008, que integran el núcleo fundamental de la política de prevención y protección a las víctimas de violencia intrafamiliar, así:

- **Ley 82 de 1993:** Se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia. Concepto de familia y su protección especial.

- **Ley 294 de 1996:** Desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y dicta normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. Concepto de familia y sus integrantes. Señala los principios para su interpretación. Política de protección a la Familia

- **Ley 575 de 2000:** Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996

- **Ley 599 de 2000:** Código Penal colombiano, en sus artículos 229, 230 y 230A, tipificó los delitos de Violencia Intrafamiliar, Maltrato mediante restricción de libertad física y Ejercicio arbitrario de la custodia de hijo menor de edad.

- **Decreto 652 de 2001:** Por el cual se reglamenta la Ley 294 de 1996 reformada parcialmente por la Ley 575 de 2000. Decisiones, deberes, intervención del Defensor de familia y del Ministerio Público. Informalidad de la petición de medida de protección, término para presentar la petición de medidas de protección, corrección de la petición y deber de información, término y trámite de la audiencia e inasistencia de las partes, criterios para adelantar la conciliación y medidas de protección, prueba pericial, arresto, cumplimiento de las medidas de protección, sanciones por incumplimiento y trámite de apelación.

- **Ley 882 de 2004:** Por medio de la cual se modifica el artículo 229 de la Ley 599 de 2000. Delito de Violencia Intrafamiliar.

- **Ley 1098 de 2006:** Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Protección integral y perspectiva de género. Misión de las Comisarías de Familia: prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar, y las demás establecidas en la citada ley.

- **Decreto 4840 de 2007:** Por el cual se reglamentan los artículos 52, 77, 79, 82, 83, 84, 86, 87, 96, 98, 99, 100, 105, 111 y 205 de la Ley 1098 de 2006. Creación, competencia y funciones.

- **Ley 1257 de 2008:** Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos penal, de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Definición de violencia contra la mujer, concepto de daño contra la mujer, principios de interpretación, derechos de las víctimas de violencia, deberes de la familia y la

sociedad, medidas de sensibilización y prevención, medidas de protección, medidas de atención.

- **Decreto 164 de 2010:** Crea una Comisión Intersectorial denominada “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres”.

- **Decreto 4798 de 2011:** Reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008. Se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

- **Decreto 4799 de 2011:** Se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008. Competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, los Juzgados Civiles y los Jueces de Control de Garantías. Imposición de las medidas de protección. Derecho de las mujeres a no ser confrontadas con el agresor, incumplimiento de las medidas de protección por parte del agresor, notificaciones, medidas de protección y conciliación. Definición de lineamientos técnicos por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho.

- **Ley 1542 de 2012:** Se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. Se suprime del numeral 2, del artículo 74 de la Ley 906 del 2004, modificado por el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, las expresiones: violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); e inasistencia alimentaria (C. P. artículo 233). En consecuencia, la pena privativa de la libertad por la comisión del delito de violencia intrafamiliar será la vigente de cuatro (4) a ocho (8) años con los aumentos previstos en el artículo 33 de la Ley 1142 de 2007, que modificó el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, Código Penal. Se adiciona al artículo 74 de la Ley 906 de 2004, el siguiente párrafo: en todos los casos en que se tenga conocimiento de la comisión de conductas relacionadas con presuntos delitos de violencia contra la mujer, las autoridades judiciales investigarán de oficio, en cumplimiento de la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres consagrada en el artículo 7° literal b) de la Convención de Belém do Pará, ratificada por el Estado colombiano mediante la Ley 248 de 1995. Se adiciona un inciso al numeral 4 del artículo 38A de la Ley 599 del 2000, del siguiente tenor: Para la verificación del cumplimiento de este presupuesto, en los delitos de violencia intrafamiliar, la decisión del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad deberá ser precedida de un concepto técnico favorable de un equipo interdisciplinario de Medicina Legal.

- **Decreto 2734 de 2012:** Se reglamentan las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia. Criterios, condiciones y procedimiento para el otorgamiento de las medidas de atención definidas en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008.

- **Ley 1639 de 2013:** Se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000.

- **Decreto 1930 de 2013:** Adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea la Comisión Intersectorial.

- **Resolución número 163 de 2013:** Por la cual se establecen los lineamientos técnicos en materia de competencias, procedimientos y acciones relacionadas con las funciones de la atención a las víctimas de la violencia basada en género, por parte de las Comisarías de Familia y otras autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales.

- **JURISPRUDENCIA**

La Corte Constitucional también se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre el concepto de la violencia intrafamiliar. Es importante resaltar el contenido de dos fallos:

C-059 de 2005 Corte Constitucional

La Corte describe el significado de la VIF: *...“por violencia intrafamiliar puede entenderse todo daño o maltrato físico, psíquico o sexual, trato cruel, intimidatorio o degradante, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión, producida entre miembros de una familia, llámese cónyuge o compañero permanente, padre o madre, aunque no convivan bajo el mismo techo, ascendientes o descendientes de estos incluyendo hijos adoptivos, y en general todas las personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica. (...) enmarcan (...) Cabe destacar que, como regla general, la descripción del fenómeno desde una perspectiva jurídica se inclina a ser lo más comprensiva posible, tanto en relación con el tipo de conductas o de omisiones que pueden considerarse constitutivas de maltrato, como en relación con el ámbito espacial y personal en el que se desenvuelven (...)*

C-674 de 2005 Corte Constitucional

Amplió el concepto de VIF así: *“Como se ha señalado, la violencia intrafamiliar comprende todo tipo de violencia y en particular las modalidades de violencia física, psicológica y sexual, que están presentes en distintos ordenamientos internacionales, aunque, dentro de la diversidad de aproximaciones que es posible encontrar sobre la materia también se han aislado otras modalidades de maltrato que podrían ser objeto de una aproximación específica, como el maltrato económico o el maltrato social...”*

- **TRATADOS INTERNACIONALES**

- **Convención de Belém do Pará:** Los Estados partes adquirieron la obligación de incluir dentro de sus legislaciones normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean

del caso (Organización de Estados Americanos, 1994).

- DATOS ESTADÍSTICOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN COLOMBIA

Comportamiento de la violencia intrafamiliar en Colombia, datos estadísticos según el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses en lo corrido del 2018 (enero a agosto)

	H o m - bres	Mujer	
Violencia Intrafamiliar	12.409 23.7%	39.751 76.3%	52.160
a) Violencia contra niños, niñas y adolescentes	3.490	3.723	7.213
b) Violencia de pareja	4.616	28.473	33.089
c) Violencia entre otros familiares	3.674	6.747	10.421
d) Violencia al adulto mayor	629	808	1.437

Datos 2017 delito violencia intrafamiliar

	H o m - bres	Mujer	
Violencia Intrafamiliar	17.971 23.2%	59.639 76.8%	77.610
a) Violencia contra niños, niñas y adolescentes	4.856	5.529	10.385
b) Violencia de pareja	6.896	43.176	50.072
c) Violencia entre otros familiares	5.294	9.915	15.209
d) Violencia al adulto mayor	925	1.014	1.944

El mayor agresor es: los hombres 61.912, mujeres 15.564 y otros 134

Datos 2016 delito violencia intrafamiliar

	H o m - bres	Mujer	
Violencia Intrafamiliar	17.809 23%	59.371 77%	77.180
a) Violencia contra niños, niñas y adolescentes	4.806	5.276	10.082
b) Violencia de pareja	6.990	43.717	50.707
c) Violencia entre otros familiares	5.198	9.540	14.738
d) Violencia al adulto mayor	815	838	1.653

El mayor agresor es: los hombres 61.974, mujeres 15.091 y otros 115³

Estas violencias relacionadas con la exclusión y discriminación histórica que han vivido las mujeres confirman el hecho de que persisten en la sociedad una crisis de cultura y valores, pese al avance en materia legislativa.

NECESIDAD DE AMPLIAR EL TIPO PENAL VIF

La violencia contra la mujer en el territorio colombiano está en aumento, realidad que se evidencia en cifras y estadísticas como presenta

³ Comportamiento de la violencia intrafamiliar en Colombia, datos estadísticos según el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Medicina Legal en el Boletín Epidemiológico Violencia contra las Mujeres en Colombia se realizaron 27.157 valoraciones medicolegales en el contexto de la violencia intrafamiliar para el periodo de tiempo analizado: 13.422 en el año 2016 y 13.735 en el 2017.

La violencia contra las mujeres en el ámbito intrafamiliar se incrementó en 313 casos, además se realizaron 71.980 valoraciones medicolegales en el contexto de violencia de pareja donde el compañero permanente es el principal agresor con un 57% de los casos, seguido del excompañero en un 34% de los casos⁴.

El Ministerio de salud por medio de un boletín de prensa manifestó de las alarmantes cifras reportadas por medio del Sistema en Salud Pública de Violencias de Género ha reportado desde enero a septiembre del año 2017, 26.473 casos de violencia de pareja contra las mujeres, 14.574 casos de violencia sexual contra niñas y mujeres, 22 casos de lesiones por agentes químicos en mujeres mayores de 15 años y 95 casos de mujeres víctimas de homicidio por su pareja o expareja⁵.

La Corte Suprema de Justicia en la Sala de Casación Penal emitió una Sentencia SP8064-2017 donde se aclaró conceptos en cuanto a la Violencia Intrafamiliar y Lesiones Personales, dentro de los cuales uno de los parámetros que fija para configurar Violencia Intrafamiliar es afirmando que exparejas o personas con las que se tiene hijos en común no hacen parte del núcleo familiar y en estos casos se debe tramitar por Lesiones Personales.

Con base a lo anterior se demuestra los altos índices de violencia y que esta también es generada por las exparejas en donde varios de los casos se ha llegado al homicidio o feminicidio, así mismo cuando la mujer víctima decide cortar el ciclo de la violencia poniendo fin a la convivencia con el agresor se ve sometida al acoso constante y manipulación por varios medios para continuar con la jerarquía de poder afectando el bienestar del núcleo familiar donde gran parte de las veces es conformada por menores, es por esta razón que es necesario ampliar el sujeto activo del tipo penal de violencia intrafamiliar y gozar de los beneficios estipulados en la ley, así mismo, fortaleciendo las competencias de las comisarías de familia en cuanto a los incumplimientos de las medidas de protección al obtener mayores garantías salvaguardando el bienestar e integridad de la mujer víctima con su núcleo familiar en el

⁴ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Tomado de <http://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/boletines-epidemiologicas>, Boletines Epidemiológicos, Violencia contra las mujeres. Colombia, comparativo años 2016 y 2017.

⁵ Ministerio de Salud. Tomado de <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/No-mas-cifras-de-violencia-contra-la-mujer.aspx> No más cifras de violencia contra la mujer.

caso que también se encuentre afectado por las acciones del victimario y de esta manera se genere confianza y se denuncien los hechos ante las autoridades competentes evitando la impunidad. Y se genera herramientas a las autoridades competentes administrativas y penales para cesar el hecho de violencia y que el campo de acción y protección sea más amplio y efectivo.

De igual manera, también se debe tener en cuenta que dentro de la evolución a las sanciones penales su fin de rehabilitación y resocialización, por ende es fundamental sensibilizar además de la víctima como se realiza en el caso de Comisaría de Familia en coordinación con las EPS, es de gran importancia desarrollarla al victimario y lograr disminuir los índices de violencia contra la mujer e igualdad de género donde el aspecto cultural ha sido relevante a la tolerancia y justificación de los hechos de violencia.

FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA

- Competencia para conocer las medidas de protección - domicilio de la víctima

De acuerdo al desarrollo normativo se ha indicado que la autoridad competente para conocer de las medidas de protección era el Juez de Familia, pero con la modificación por parte de la Ley 575 de 2000, dicha competencia es, principalmente, del Comisario de Familia del lugar donde ocurrieron los hechos o a falta de este, el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, es decir, por competencia subsidiaria. Vemos entonces el papel tan importante que le entrega la ley a las Comisarías de Familia.

No obstante lo anterior, en la práctica se ha presentado en todo el país conflicto en las competencias entre los comisarios de familia para poder atender la solicitud de las medidas de protección por parte de las víctimas, habida cuenta de que la norma limitó a que sería competente el Comisario de Familia del lugar donde ocurrieron los hechos, ello ha generado un malestar social e inconveniente de tipo económico y de afectación al principio de inmediatez y acceso a la justicia, para explicar adecuadamente basta con traer un ejemplo que se presenta a menudo: Una pareja se encuentra de vacaciones en la ciudad de San Andrés y estando en un lugar público y por efectos del alcohol se presenta un disgusto y el hombre termina golpeando a la compañera causándole heridas en su integridad física, pero deben regresar a su ciudad de origen Pasto, Nariño, en donde residen. La medida de protección cuando se presenta VIF no es solo realizar la solicitud de la medida, sino que obedece a un suceso de actos y procedimientos que requiere la atención y el desplazamiento de las partes, y de conformidad con la norma actual la víctima en este caso, tendría que solicitar la medida de protección en el lugar donde ocurrieron los hechos. Por lo tanto, terminan quedando estos casos en la impunidad

porque no se denuncia o porque no se solicita la medida de protección o se hace incurrir a las víctimas en gastos onerosos y distanciándolos de la protección de su integridad como sujeto de derechos.

Igual situaciones se presentan cuando los hechos ocurren en ciudades o municipios que son fronterizos y terminan algunas comisarías de familia enviando de un lugar a otro a los usuarios, dado el volumen de casos que poseen. Es usual que familias de bajos recursos tengan dificultades y se presenten hechos generadores de violencia intrafamiliar y que las víctimas deban desplazarse de un lugar a otro convirtiéndoles el procedimiento en una tortura y no en una solución. Por lo anterior, es necesario modificar la norma y permitir en primer lugar que no solo sea competente el comisario donde ocurrió el hecho, sino que pueda ser el comisario del domicilio de la víctima y que sea esta la que tenga la posibilidad de escoger, garantizando de esta forma primero que se asuma la competencia directamente a los comisarios sin posibilidad de negarse a conocer los casos y segundo a no revictimizar a los usuarios y poder recibir una pronta atención.

- Cumplimiento de orden por la Policía Nacional

Teniendo en cuenta que el rol que se le ha dado por la legislación colombiana e incluso por la misma Constitución a los comisarios de familia con el otorgamiento de funciones jurisdiccionales y al elevado número de casos de violencia intrafamiliar que han ido en aumento, es necesario establecer herramientas que aunque pareciera a simple vista innecesarias terminan en la realidad volviéndose engorrosas y dilatando la efectividad de los procedimientos llevando a la inoperancia de las órdenes emitidas para contrarrestar y evitar que se persista en conductas que atenten la integridad de un miembro de la familia, y es que en repetidas ocasiones y en la práctica de los procedimientos administrativos e incluso judiciales se presentan inconvenientes en el cumplimiento o en la ejecución de las medidas u órdenes de protección cuando estas han sido incumplidas por el agresor, es el caso de los desalojos en que las autoridades de policía para poder hacer efectiva dicha orden exigen la presencia de la autoridad que la emitió, situación que resulta inoperante e improcedente pues los comisarios de familia tienen cargas excesivas de trabajo y no pueden realizar el acompañamiento que solicita la fuerza pública, no obstante esta última tener la facultad para realizarlo, por ello es necesario no dejar a la interpretación situaciones como estas y aclarar que la ejecución de la orden de desalojo no requiere el acompañamiento de los comisarios de familia, ni incluso del juez cuando fuere el caso, pues muchas veces no se termina expulsando al agresor esperando que el comisario pueda asistir al cumplimiento de esta orden cuando en realidad ni legal ni técnicamente

es necesario y el comisario está atendiendo más procesos en busca del restablecimiento de derechos. Esta ha sido una inconformidad que los comisarios de familia han puesto de presente en distintos encuentros, foros y seminarios.

Con preocupación se encuentra cómo la medida del desalojo si no se cumple puede causar que la familia debe seguir con el riesgo o amenaza o violencia presente, contribuyendo a la figura de la violencia crónica o reiterada y creciente en su magnitud y gravedad, como lo muestran los registros de anamnesis que es posible verificar en casos que llegan a la morgue del Instituto de Medicina Legal. La autoridad de policía debe asegurar el cumplimiento de esta clase de medida de protección dada la gravedad de la violencia que ha valorado el comisario de familia o el funcionario judicial y tomar la medida que ponga a la víctima a salvo, como es la razón de ser de estas.

- De la celeridad y eficacia de las medidas de protección

Dada la atribución delegada a los comisarios de familia de conferir a las víctimas de violencia intrafamiliar medidas de protección tendientes a evitar la recurrencia de los hechos, es necesario buscar que las imposiciones de dichas medidas cumplan su propósito y eviten la continuidad del maltrato o de la agresión de las víctimas. En la actualidad existe un cuello de botella en las comisarías de familia, pues cuando se presentan incumplimiento por parte de los victimarios a una medida de protección, resulta burlada su actividad teniendo en cuenta que deben surtir un trámite legal, ya que para realizar la conversión de una medida en arresto se debe acudir al juez competente para que avale la imposición de la misma, y aunque la ley determina que se hará en 48 horas dicha situación no se cumple quedando inoperante la medida y con el riesgo de repetición del hecho por parte de los agresores a las víctimas.

Ejemplos de esto es la imposición de multa por incumplimiento o desacato de las medidas de protección y de la conversión de multa en arresto. En el primero, debe –porque no es potestativo– el Comisario de Familia elevar a grado de consulta la viabilidad o no de la multa ante el juez de familia conforme lo prevé el último inciso del artículo 12 de la Ley 575 de 2000, en concordancia con el artículo 12 del Decreto 652 de 200112 y con el inciso 2° del artículo 52 del Decreto 2591 de 199113; en el segundo escenario, es el juez quien decide si es procedente la conversión de la multa en arresto”⁶.

⁶ Dificultades en las competencias jurisdiccionales en materia de violencia intrafamiliar de las comisarías de familia. Difficulties in jurisdictional competences in matter of domestic violence of family commissaries. Diana Marcela Gómez Afanador1 CvLAC, Lina Marcela Estrada Jaramillo. Universidad del Rosario, Universidad Javeriana 2017.

A causa también de la congestión de procesos, muchas de las medidas que solicitan la convalidación por los comisarios se demoran en resolver, pueden tardar en promedio de 6 a 12 meses, o no se emiten y cuando se hace pierde su eficacia sea porque es demasiado tarde y termina el agresor quedando impune.

Por lo dicho, este proyecto pretende que se dé prioridad a este trámite, teniendo en cuenta que está en juego en varios casos la vida e integridad, los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes que tienen prevalencia constitucional y requieren del Estado y sus diferentes órganos e instituciones la garantía y protección de sus derechos.

- Medidas alternativas de solución de conflicto y terminación anormal de procedimiento

La Procuraduría General de la Nación⁷ ha solicitado se dé claridad sobre cuándo y cómo procede la conciliación en los conflictos familiares; en cuáles de ellos; cómo no procede en casos de violencias contra la mujer y cómo de ninguna manera procede en casos de violencias sexuales. La Ley 294 de 1996 con la mejor intención, en aras de preservar la armonía y unidad familiar, dejó abierta la posibilidad de buscar soluciones al conflicto, entre las que sobresale el mecanismo de la conciliación, constituyéndose la conciliación en un momento procesal importante. Sin embargo, es preciso tener presente que las violencias al interior de la familia constituyen un delito y lo conciliable hace referencia a las condiciones de no repetición y a la reparación, y las víctimas tienen derecho a no ser confrontadas con el agresor, desvirtuándose de entrada el escenario previsto para el trámite de la conciliación.

La violencia intrafamiliar es una realidad que no la podemos ignorar, ocurre en el país y fuera de sus fronteras, y en todos los estratos sociales. Pero también se ha podido constatar que las partes involucradas pasado el momento de disgusto se arrepienten y quieren conciliar el problema, mas la ley no se lo permite, porque es tan clara al determinar que el infractor debe ser juzgado, pero también no es menos cierto que la falta de conciliación fomenta la desintegración familiar, se sustenta fehacientemente la propuesta planteada, para el uso de la conciliación como medio alternativo para la solución de conflictos intrafamiliares, siempre que se trate de casos no reincidentes ni que constituyan delito.

En temas de relaciones interpersonales nada es absoluto ni definitivo, en la cotidianidad de los casos que llevan las comisarías de familia se ha podido evidenciar que existen casos en los que las parejas después de un episodio de violencia intrafamiliar deciden voluntariamente separarse y no volver a tener contacto ya sea por

⁷ Comisarías de Familia Línea de base Nacional, 2 parte, año 2012. Procuraduría General de la Nación.

desplazamiento de la residencia a otra ciudad o porque decidieron no seguir compartiendo sus vidas como pareja, es en estos casos y de acuerdo a los parámetros que la normatividad ha impuesto es procedente la conciliación.

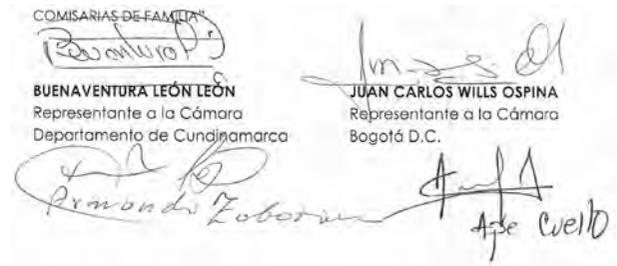
Además, según estadísticas de la Procuraduría General de la Nación para el año 2010 advirtió que las comisarías de familia en el país acudían a la figura de la conciliación de la violencia intrafamiliar con un total de 34.207 audiencias que representaron el 31.4% dentro de este grupo de otros trámites diferentes a las medidas de protección. El 68.4% del total de Comisarías (832) informó haber conciliado un total de 34.207 casos de violencia intrafamiliar durante 2010, lo que representaba el 31.4% del total de casos conocidos por violencia intrafamiliar. En la actualidad las comisarías de familia siguen utilizando esta medida de manera condicionada pero que también ha sido necesaria, por lo que el presente proyecto de ley quiere dar claridad de la permisibilidad de la conciliación, pero condicionada a los parámetros que la normatividad vigente ha indicado.

Por otra parte, rutinariamente se presentan en las comisarías de familia que los usuarios solicitan medidas de protección y se envían a Medicina Legal para valoración pero no vuelven a presentarse, a pesar de que las comisarías agotan los medios de búsqueda, llamadas por el grupo interdisciplinario de la comisaría, visita domiciliaria, entre otras, muchos casos se quedan sin practicar pruebas, no se ubica al usuario ya sea porque se trasladó de lugar de residencia o el agresor se fue y no volvió, estas circunstancias en la actualidad afectan las cargas laborales y congestionan el número de procesos y medidas que tramitan las comisarías, pues transcurren 6 meses a 1 año y el expediente queda abierto sin poder continuar con las acciones porque se requiere necesariamente la comparecencia de las partes y queda inactivo el proceso, generando dificultad a los comisarios en el sentido de no saber qué hacer con la insipiente actuación, si se archiva o qué se hace con dichos documentos, por ello es importante traer la figura del desistimiento tácito para estos casos.

Todas las anteriores medidas buscan generar acciones más eficaces y herramientas a los comisarios de familia y a la Policía Nacional para fortalecer su servicio e impedir la impunidad en muchos casos dada el creciente número de casos de VIF, pues los agresores perciben que el aparato administrativo y judicial son lentos e ineficaces las medidas que imponen burlando y evadiendo el cumplimiento de sus deberes y hasta en muchos casos repitiendo las acciones de violencia en su núcleo familiar.

Por lo expuesto, se pone en consideración de la Cámara de Representantes el presente proyecto de ley, *por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar y se fortalece*

la capacidad institucional de las Comisarías de Familia.



CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 225 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Buenaventura León León, Juan Carlos Wills, Armando Zabaraín y Alfredo Cuello.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para el fortalecimiento a las veedurías ciudadanas en la lucha contra la corrupción para la vigilancia de la Gestión Pública.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto:

a) Garantizar la participación de las veedurías ciudadanas en las corporaciones públicas departamentales, distritales y municipales como mecanismo de control social a la gestión pública.

b) Fortalecer y establecer garantías para el acceso y la entrega de la información que requieren los veedores con el fin de poder realizar adecuadamente el ejercicio de su función para la prevención y protección de la inversión del gasto público y el control social a la ejecución de programas, proyectos y obras de inversión pública.

c) Contribuir a la consolidación de mecanismos alternativos que permitan a los veedores ciudadanos potencializar su capacidad de control y fiscalización en coordinación y colaboración con las entidades sujetas de control social y de las autoridades que hacen parte de la red de apoyo a las veedurías.

d) Estimular e incentivar la participación de la población juvenil y escolar en el ejercicio del control social y fomentar el hábito del autocontrol por el gasto e inversión pública del Estado desde las instituciones de educación en todos sus niveles.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 850 de 2003 adicionando un párrafo, el cual quedará redactado así:

Artículo 3°. *Procedimiento*. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.

La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.

En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias.

Parágrafo. Las cámaras de comercio del país, las personerías distritales y municipales y las autoridades indígenas dentro de los primeros 30 días del mes de enero de cada año remitirán al RUES el registro público de veedurías conforme al procedimiento establecido por la superintendencia de industria y comercio en la Circular externa número 002 del 23 de noviembre de 2016.

En no reporte por las entidades responsables del registro de veedurías al RUES dará lugar a procedimientos sancionatorios y disciplinarios según el caso, por los órganos de vigilancia y control competentes.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará redactado así:

Artículo 17. Derechos de las veedurías.

a) Conocer las políticas, programas, proyectos, obras públicas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación.

b) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, proyecto, obra pública, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad.

c) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa.

Los documentos que deben entregar o expedir los servidores públicos o demás personas o entidades sujetas del control social por las veedurías ciudadanas en ejercicio de su labor de vigilancia y control, no causarán costo alguno.

La información podrá ser suministrada en físico o digitalmente.

La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta. No podrá exceder el término establecido en la ley 1755 de 2015 para la respuesta de las peticiones.

d) Las veedurías ciudadanas en el ejercicio de su labor de vigilancia y control social y las Juntas Administradoras Locales tienen derecho a voz en las corporaciones públicas administrativas departamentales, distritales y municipales para lo cual obligatoriamente serán escuchadas en las sesiones ordinarias, previa solicitud que será atendida por la respectiva corporación a más tardar dentro de los 10 días siguientes a su recibo.

Las asambleas o concejos distritales o municipales que no garanticen o brinden este derecho a las veedurías ciudadanas incurrirán en falta disciplinaria grave y serán sancionados conforme lo establece el capítulo segundo de la Ley 734 de 2002.

e) Recibir capacitaciones sobre: creación, conformación, funciones y el objeto de control social por la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, para lo cual anualmente dichas entidades establecerán un cronograma de capacitaciones que se desarrollara en las distintas regiones del país.

f) Los demás que reconozca la Constitución y la ley.

Parágrafo. Las entidades o personas sujetas de control social por una veeduría ciudadana podrán disponer de espacios físicos, con mobiliario y equipos de cómputo y acceso a internet a las veedurías ciudadanas conformadas legalmente para facilitar el desarrollo de sus funciones.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará redactado así:

Artículo 18. Deberes de las veedurías. Son deberes de las veedurías:

a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría;

b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando;

c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros;

d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley;

e) Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o cámaras de comercio;

f) Realizar audiencias públicas para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o presten un servicio público;

g) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia;

h) Realizar anualmente rendición de cuentas a la comunidad sobre sus gestiones y resultados, conclusiones y recomendaciones en la labor del ejercicio del control social que ejecutaron las veedurías conformadas para el seguimiento y vigilancia de programas, proyectos u obras públicas.

Las corporaciones públicas administrativas del orden territorial, concejos municipales, distritales y asambleas departamentales podrán apoyar y brindar espacios a las veedurías ciudadanas y a las juntas administradoras locales para que realicen la rendición de cuentas de su gestión.

i) Las demás que señalen la Constitución y la ley.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 21 de la Ley 850 de 2003, y adiciónense dos párrafos los cuales quedarán así:

Artículo 21. Redes de veedurías. Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la cámara de comercio, o ante las personerías municipales o distritales de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.

Parágrafo 1°. Para la inscripción de redes de veedurías en personerías municipales o distritales, se exigirán los mismos requisitos que requieren las organizaciones sin ánimo de lucro para ser inscritas ante las gobernaciones o alcaldías que tengan la competencia legal de inspección, control y vigilancia de dichas organizaciones.

Parágrafo 2°. Las veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales y conformen red de veedurías ciudadanas para llevar a cabo la vigilancia, el control preventivo de la inversión del gasto público y que de acuerdo a su intervención y logros tengan una evaluación favorable por el Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación, adscrito al Ministerio del

Interior, recibirán un reconocimiento y estímulo económico para su funcionamiento.

El Fondo reglamentará y determinará la forma y el valor del estímulo a entregar a la red de veeduría conformada.

Parágrafo 3°. Durante la ejecución de un programa, proyecto o de la ejecución de una obra pública, las veedurías ciudadanas podrán ejercer su función desde la fecha en que inicie el programa, proyecto u obra hasta su completa terminación, para lo cual se le comunicará a la respectiva autoridad o entidad objeto de control social la decisión por parte de la veeduría de intervenir y desde la misma fecha de la comunicación, la entidad sujeta de control le entregará la información y exhibirá la documentación que exija la veeduría, lo que además compromete toda actuación que se desarrolle en el tiempo de ejecución.

En caso de que la administración o entidad se niegue a suministrar o a exhibir documentos objeto del control social, la veeduría podrá comparecer ante el ministerio público directamente o a través de los personerías respectivas según la órbita de competencia, para garantizar el ejercicio de las funciones de las veedurías y si resulta necesario intervendrán ante las autoridades o instancias competentes con el objeto de exigir, el cumplimiento del deber legal.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 22 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará redactado así:

Artículo 22. Confórmese la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, la cual se conformará en sus distintos niveles y responsabilidades en la siguiente forma:

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, prestarán su apoyo y concurso a las veedurías ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia, para tal efecto, podrán acordar mediante convenios interadministrativos, acciones conjuntas en las materias antes mencionadas.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, como parte del mejoramiento de la Gestión Pública en el orden nacional, diseñará metodologías de evaluación de la Gestión Pública, orientada a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas y de las redes que las agrupan y suministrará la información pertinente sobre los planes institucionales y la evaluación del Estatuto Anticorrupción.

La Escuela Superior de Administración Pública será institución de apoyo en el sistema para la organización de los programas de capacitación que demanden la veeduría ciudadana y las redes que las agrupan, para cuyo efecto, los organismos antes mencionados, tendrán en cuenta dicha institución como instrumentos de ejecución de sus programas en esta materia.

Los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción, suministrarán la información sobre los planes, programas y proyectos adoptados y organizarán sesiones amplias de explicación o instrumentos masivos de divulgación sobre los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos.

El Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación, adscrito al Ministerio del Interior contribuirá e impulsará las campañas de conformación de veedurías y redes y las capacitará para el ejercicio de la vigilancia, de la misma manera adelantará evaluaciones de los logros alcanzados por ellas y coordinará la red institucional de apoyo a las veedurías y ejercerá las demás funciones por la ley.

Parágrafo 1°. Si en el ejercicio de la función, de las investigaciones y denuncias públicas que las veedurías realizan, se presentan amenazas de riesgo de seguridad en contra de la vida o la integridad de los veedores, el Ministerio del Interior en coordinación con la Defensoría del Pueblo y demás órganos o autoridades competentes brindarán y prestarán los mecanismos de protección para la integridad de los miembros que conforman las veedurías ciudadanas.

Artículo 7°. Adiciónese un artículo 23A a la Ley 850 de 2003, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 23A. Participación de los jóvenes en el control social. Institucionalícese la figura del Veedor Estudiantil en las instituciones educativas, con el fin de consolidar un espacio de participación, vinculación y de cultura del control social de los bienes y recursos públicos en el sector de la educación.

La red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas reglamentará en coordinación con el Ministerio de Educación los mecanismos y parámetros para la creación, funcionamiento, promoción, capacitación y formación de las veedurías escolares.

Parágrafo 1°. Las veedurías escolares tendrán como objetivos:

a) Aumentar las competencias de participación de los estamentos estudiantiles en los procesos de control social de la gestión educativa para la construcción de una cultura de control social en los jóvenes.

b) Reconocimiento y vinculación de los joven como actores del control social.

c) Mayor transparencia de los programas, proyectos y obras en el sector educación para el manejo de los bienes y recursos.

Parágrafo 2°. Cuando las Instituciones Educativas realicen contratación o inversiones en programas, proyectos u obras públicas que impliquen el uso de recursos públicos en donde los beneficiarios sean la comunidad estudiantil,

las Veedurías Escolares, en acompañamiento de las personerías respectivas ejercerán el control social.

Parágrafo 3°. A los estudiantes que conformen veedurías ciudadanas y ejerzan sus funciones durante mínimo 1 año, se les reconocerá por la institución educativa la prestación del servicio social estudiantil obligatorio.

Parágrafo 4°. Las contralorías, personerías y Secretaría de Educación del respectivo territorio donde se creen y funcionen las veedurías escolares, acompañarán y capacitarán a los estudiantes sobre veedurías ciudadanas.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

promulgación y delegación
Buenaventura
BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara
Departamento del Cuadrante
Juan Carlos Willis
Francisco Fabian
Ape Cuervo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

Por mandato constitucional, los colombianos tienen el derecho de controlar y vigilar la gestión pública, es decir, pueden comparar si la administración ha cumplido con lo programado contra lo ejecutado.

La gestión pública la han definido como el conjunto de actividades desarrolladas por los servidores públicos y particulares delegados por el Estado para administrar y velar lo público, buscando el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. La administración de lo público, la toma de decisiones sobre los recursos, la ejecución de los mismos, el seguimiento y evaluación de las actividades desarrolladas y sus resultados, hacen parte de la gestión pública.

Durante más de dos décadas, la participación de la comunidad en la vigilancia de las actividades públicas y privadas ha sido vital en la lucha contra la corrupción. A partir de la Constitución de 1991 se dio inicio a un espacio amplio a la democracia participativa y el estado social de derecho.

“Los esfuerzos de una sociedad progresivamente documentada en el control público tuvieron una cosecha generosa en un articulado que les otorgó a las veedurías ciudadanas las herramientas jurídicas necesarias para convertirse, pese a los contratiempos y dificultades, en verdaderas protagonistas del acontecer nacional en defensa de una sociedad más justa, más ecuánime, más transparente y más participativa”.

Con la Constitución de 1991 se brindaron herramientas y mecanismos de participación para que las veedurías ciudadanas pudieran ejercer

su función y hacer valer acciones en contra de la corrupción o violaciones a derechos fundamentales como ha sido el derecho de petición, la acción de tutela, las acciones populares y de grupo, la acción de cumplimiento, entre otras.

“A mediados de los 90, ya las veedurías participaban activamente en acciones de control social. Sus actividades se centraron básicamente en la vigilancia de las actividades públicas de los congresistas colombianos, en el seguimiento de la contratación en entidades estatales y del sector privado, en la supervisión de obras públicas, en la auditoría a los sectores de la salud, educación, medio ambiente y vivienda y en la prestación de servicios públicos domiciliarios”.

Los artículos 103 y 270 de la Constitución Política de Colombia promueven la participación ciudadana para vigilar la gestión pública como uno de los elementos esenciales para que la sociedad participe activamente en la orientación y resultados del quehacer estatal.

“Las actividades de control ciudadano empezaron a despertar el interés en entidades públicas, entre organismos de control, programas presidenciales, ministerios, entidades y fundaciones, que tímidamente emprendieron acciones de capacitación, facilitando el acceso a información por parte de las veedurías.

Según registros revisados por *El Espectador*, entre 1995 y 2000 las veedurías participaron en el seguimiento de más de 500 procesos de vigilancia de asuntos públicos y privados. Y fue precisamente una de ellas, la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia, Red Ver, una de las organizaciones sociales que más protagonismo tuvo en actividades de control social y seguimiento al buen uso de los recursos públicos¹.

A partir de la expedición de la Ley 850 de 2003, las veedurías salieron de la informalidad y empezó un proceso de unificación de información sobre cuántas existen en Colombia, sus integrantes y sus actividades, la labor de las veedurías se ha centrado en asuntos de contratación estatal, servicios públicos y vigilancia a los sistemas de pensiones y de salud.

El futuro de las veedurías ciudadanas en Colombia puede ser exitoso, pero indudablemente requiere de esfuerzos mancomunados y de medidas que les permita fortalecer la lucha contra la corrupción. “Pese a las dificultades que atraviesan desde hace dos décadas, la falta de apoyo, la violencia, las indelicadezas de algunos veedores y la lentitud oficial en la implementación de una ley, pueden ser un mecanismo de participación social más efectivos para luchar contra la corrupción, uno de los males que azotan al país”².

¹ Investigación del periodista Norbey Quevedo H., publicada en periódico *El Espectador (Colombia)*, sobre las Veedurías Ciudadanas en Colombia, proyecto apoyado por la Fundación Avina.

² Investigación del periodista Norbey Quevedo H.,

2. Objeto

El presente proyecto de ley tiene en primer lugar y fundamentalmente establecer medidas que superen las barreras que actualmente presentan las veedurías ciudadanas para el ejercicio libre e independiente de su labor en el control social del gasto público, ya que la labor de las veedurías se traducen en el mecanismo de participación social más efectivo para luchar contra la corrupción.

3. Marco constitucional y legal

El presente Proyecto de ley se fundamenta en:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 1°. “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Artículo 2°. “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigilancia de un orden justo”.

Artículo 20. *Garantiza la libertad de expresar y socializar lo que piensa.* En el caso de las veedurías ciudadanas y los veedores ellos deben pronunciarse.

Artículo 23. Permite presentar peticiones respetuosas a la autoridad y garantizan que sean atendidas.

Artículo 40. “*Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*”. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Construir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en las formas que establecen la Constitución y la ley.

publicada en periódico *El Espectador (Colombia)*, sobre las Veedurías Ciudadanas en Colombia, proyecto apoyado por la Fundación Avina.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

Artículo 74. “Todas las personas tienen el derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley”.

Artículo 95.5. “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades”. No. 5 “Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país”.

Artículo 103. “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación y control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

Artículo 270. Que: “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”³.

Artículo 356. Allí se expresa que el Gobierno nacional definirá estrategias con el fin de realizar un control integral a los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, para ello se busca fortalecer los mecanismos de participación ciudadana para el control social y la rendición de cuentas, aquí tenemos un enfoque a la inversión de recursos en la cual también debe haber control ciudadano.

LEGISLACIÓN NACIONAL

La legislación nacional ha desarrollado la figura de las veedurías a través del tiempo en diferentes leyes:

- **Ley 11 de 1986.** *El origen de las veedurías en Colombia.* Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

- **Ley 134 de 1994.** Esta ley en su Título X Capítulo 1, de la “Democratización del control y de la fiscalización de la administración pública”, habla de las veedurías y la necesidad de su reglamentación partiendo del artículo 270 de la Carta Magna.

- **Ley 489 de 1998,** en su Capítulo 8 habla sobre la democratización y el control social

en la administración pública, allí se destaca la importancia de crear figuras en las cuales se involucre a todos los ciudadanos en procesos de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Así mismo, se resalta en el artículo 35 que la administración pública debe llevar un registro de las observaciones que realicen los veedores, para aplicar y realizar las respectivas correcciones y que el ejercicio hecho por las veedurías cumpla su objetivo. Dentro de esta también encontramos la garantía del derecho de acceso a la información y la formación dirigida a veedores, la cual se debe realizar a través del Departamento Administrativo de la Función Pública.

- **Ley 850 de 2003,** por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

- **Ley 1712 de 2014.** En el artículo 7° de esta ley se habla del deber de “Disponibilidad de la información” como soporte de los principios de transparencia y acceso a la información, allí se especifican los medios a través de los cuales se debe dar cumplimiento a estos principios que buscan garantizar un control social efectivo a través de la vigilancia realizada por las veedurías.

- **Ley 1757 de 2017.** Esta ley dicta disposiciones para promover y proteger el derecho a la participación democrática, y en su artículo 60 hace referencia a los mecanismos de control social, los cuales tienen como objeto: “*el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por las autoridades que ejerzan funciones públicas*”⁴. Esta ley hace parte del objeto de estudio de este proyecto pues hace una mención directa a las veedurías ciudadanas, su alcance y aplicación.

- **Ley 375 de 1997. Ley de la Juventud.** Artículo 5°, el Estado, la sociedad civil y los propios jóvenes, crearán condiciones para que la juventud asuma el proceso de su formación integral en todas sus dimensiones. Esta formación se desarrollará en las modalidades de educación formal, no formal, e informal y en su participación en la vida económica, cultural, ambiental, política y social del país.

- **Acceso a la información, entrega de los documentos solicitados por las veedurías, en cumplimiento al principio de transparencia - costos de reproducción**

No obstante los logros normativos para la creación de las veedurías ciudadanas y los mecanismos que utilizan para ejercer su función, no han sido suficientes, pues las veedurías ciudadanas dependen de la voluntad del ciudadano en hacer parte del control social, no tienen retribución económica por su labor y la veeduría

³ Constitución Política de Colombia, 1991.

⁴ Ley 1757 de 2015, “*por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*”.

como tal está dada por actores independientes, grupos de ciudadanos asociados de manera informal o veedurías constituidas ante las cámaras de comercio o las personerías municipales.

Por lo anterior, es necesario establecer medidas que fortalezcan la labor de las veedurías, pues en muchas ocasiones se les limita la entrega de información oportuna para poder desarrollar las acciones de vigilancia y prevención en la inversión del gasto público o la eficacia de programas que el Estado brinda a la comunidad.

Voceros de distintas veedurías del país manifiestan que el acceso a la información es uno de los asuntos que más ‘dolores de cabeza’ les genera. Chajín, joven que conformó una veeduría en Barranquilla, dice que las veedurías “no encuentran toda la información a la mano” y que muchas veces reciben diferentes versiones de los documentos solicitados sobre un mismo tema.

No se puede olvidar que el acceso a la información pública y el derecho de petición son fundamentales conforme lo prevé la Constitución Política de Colombia. La Corte Constitucional a través de Sentencia T-487-17 indica que estos derechos: “son mecanismos esenciales para la satisfacción de los principios de publicidad y transparencia y en consecuencia se convierten en una salvaguarda fundamental de las personas contra la arbitrariedad estatal y en condiciones de posibilidad de los derechos políticos. Por tales razones, los límites a tales derechos se encuentran sometidos a exigentes condiciones constitucionales y el juicio de constitucionalidad de cualquier norma que los restrinja debe ser en extremo riguroso”⁵.

Sin embargo, al momento de ejercer la función como veedores en los distintos programas o proyectos u obras, se presentan talanqueras en la entrega de la información evitando y coartando la posibilidad de realizar la actividad de control social por parte de las veedurías, muchas veces porque los veedores no alcanzan sufragar de su propio pecunio las copias de los documentos que soportan un gasto público y otras por la no disposición de las autoridades o sujetos de control social que brinden la información, porque la pueden o dilatar o entregar mal o no permitir el acceso a los documentos, todas estas circunstancias requieren de medidas como la eliminación del costo de copias a cargo de los veedores y el acompañamiento del Ministerio Público para que se empodere a los veedores y nos los estigmaticen como piedras en el zapato.

El deber de publicidad de la información como libre opción y no de forma obligatoria, vulnera el derecho a realizar control social, negando la oportunidad de los ciudadanos de participar activamente en este proceso democrático esencial

para la construcción de un Estado social de derecho, desvirtuando el principio de transparencia.

- Fortalecimiento pedagógico a las veedurías ciudadanas

Aún existe una carencia de conocimientos sobre la labor de las veedurías ciudadanas, sus funciones, derechos, deberes, su rol y su campo de acción, ya sea por el bajo nivel de escolaridad, en algunos casos o por la falta de experiencia o desconocimiento de la labor. Así mismo se ha detectado que si bien es cierto ha habido un avance en materia de capacitación y en varias de las entidades que hacen parte de la red de apoyo de veedurías se han promovido proceso de formación y capacitación, muchas de ellas no llegan a los ciudadanos que se encuentran en regiones apartadas del país. Por ello, es importante generar un cronograma de capacitaciones que se ejecute en las diferentes regiones del país y no solo llegue a ciudades capitales, sino que hagan parte los municipios más apartados y golpeados por la corrupción.

Fortalecer conocimientos y desarrollar habilidades en las veedurías ciudadanas y sus redes para realizar evaluación en la gestión pública a través de indicadores basados en la cadena de valor y el enfoque basado en derechos humanos como una herramienta que facilite la realización de ejercicios argumentados para la vigilancia y control ciudadano como para la generación de programas y políticas que vayan dirigidas a una formación ciudadana más democrática, más comprometida y más responsable, es garantía de que exista un verdadero control social de lo público.

Las propias veedurías que hacen parte de la Red Nacional de Veedurías han hecho especial énfasis en un mayor apoyo a las veedurías ciudadanas en términos financieros, técnicos, de formación y pedagógicos para fortalecer su ejercicio.

Además, insisten en que es necesaria la capacitación de los veedores de los municipios más apartados, las alianzas con los medios locales y la generación de redes de veedurías en los departamentos.

La Corte Constitucional resalta en la Sentencia C-292/03 que el deber de capacitación encuentra su fundamento en la Carta Magna, artículo 103, especificando que el Estado debe apoyar la organización, capacitación y promoción de los actores que constituyan mecanismos de control de la gestión pública⁶.

- Brindar espacios de empoderamiento al control social

Es importante que desde lo local se brinden espacios de empoderamiento y reconocimiento a las veedurías ciudadanas, de realzar la importancia

⁵ Corte Constitucional. (28 de julio de 2017). Sentencia T-487/2017. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

⁶ Corte Constitucional. (8 de abril de 2003). Sentencia C-292/2003. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

de su papel en el deber de vigilar y de emitir medidas de prevención en el cuidado del gasto público. Es imperioso que las corporaciones administrativas de las diferentes entidades territoriales como escenario público de participación le brinde el apoyo, los espacios y escenarios a los veedores ciudadanos, se debe buscar una armonía y solidaridad entre las corporaciones y las veedurías ciudadanas, mientras unos hacen el ejercicio del control político, los otros hacen el control social a las entidades públicas.

Explícitamente el artículo 40 de la Constitución Política determina que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. De igual forma, establece en el artículo 103 que son mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía.

- Protección a veedores y ciudadanos que ejerzan control social y reserva de la información

Los veedores, en su función de vigilancia de la gestión pública, se convierten en líderes sociales, son elegidos democráticamente por un grupo de ciudadanos que tienen el interés de formar estas veedurías, estos entes se centran en verificar y revisar que el contratista, ya sea público o privado, desarrolle su actividad dentro de los parámetros establecidos legalmente, cuando los mismos encuentran que esto no está funcionando y lo exponen ante la comunidad cómo deben hacerlo, son perseguidos, amenazados y maltratados, tal y como sucede con otros líderes sociales y defensores de derechos humanos, están revelando información que delata la comisión de un delito como lo es el peculado y asumen, además, la responsabilidad sobre ello.

La Procuraduría reveló que *“aproximadamente 5.000 veedores de derechos humanos se encuentran amenazados en Colombia”*⁷, consideramos que esta es una cifra alarmante que debe encender todas las alertas, la cual nos hace revisar la posibilidad de que se establezca como derecho de los veedores el acceso a protección especial, donde se contemple la posibilidad de imponer medidas de protección y manejar con reserva legal la información que ellos suministren en el momento de su constitución e inscripción.

Por otra parte, se presenta una ausencia de beneficios, recompensas y garantías para los veedores ciudadanos, desde las normas nacionales. En cuanto a la seguridad que el Estado ofrece a los veedores en Colombia, los mismos veedores sostienen que *“no hay garantías”*. Indica que toda la responsabilidad y el riesgo de la investigación y la denuncia pública la asume el veedor, mientras que el Estado en su conjunto se sustrae del cumplimiento de sus mínimos

deberes de protección. Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley busca brindar ese reconocimiento a esa valerosa labor de vigilancia ciudadana que efectúan sin contraprestación para que se les brinden medidas de protección ante hechos de amenaza o potencial vulneración de sus derechos y no coartar el ejercicio del control social que muchos corruptos desean coartar.

- Estímulos y apoyo financiero para su funcionamiento

En la práctica, la situación para los veedores puede resultar complicada para el desarrollo de sus funciones, lo cierto es que hay una nula remuneración, su labor la ejercen con la manos, quienes asumen esta función cívica deben costearse los gastos generados por su actividad y asumir el detrimento para el patrimonio privado que ello significa.

Algunas veedurías ciudadanas enfrentan dificultades para ejercer su función de vigilancia por falta de recursos económicos y, peor aún, por falta de conocimientos. Unas cuentan con apoyo económico de organismos internacionales, pero hay otras que están que no tienen esta posibilidad, por lo que muchas veces no prosperan.

Es indispensable contar con recursos para solicitar documentos a las entidades públicas, por ejemplo, a contratos que estén revisando, en ocasiones, deben pagarles a profesionales para que estudien la documentación. El Ministerio del Interior a través del Fondo para la Participación y Desarrollo Comunitario puede invertir en el fortalecimiento de este tipo de instituciones, por ello, el presente proyecto tiene como finalidad buscar alternativas que incentiven y estimulen la labor de las veedurías ciudadanas. Ahora bien, es posible que los recursos no alcancen para el sostenimiento de todas veedurías que se creen, pero sí podemos reconocer y exaltar la labor de aquellas veedurías que deciden organizarse como una red de veedurías para mejorar su actuar y extender su radio de control, las que transparentemente logran resultados en la lucha contra actos de corrupción y velan por el cuidado de los recursos públicos.

Adicionalmente, sin el ánimo de obligar ni condicionar, las entidades objeto de control social puedan brindar apoyo logístico a las veedurías ciudadanas para facilitar su labor.

En la experiencia de algunas personerías, existen veedurías ciudadanas que dicen que no tienen recursos, pero si ellos fueran más organizados, si conformaran la red de veedurías, se fortalecieran y exigieran como un grupo ese tipo de cosas, podría haber algún cambio, pero esto no se da. Cada uno va por su lado.

- Del Control Social Juvenil (Veedores Escolares)

La figura de Veedores Escolares es de gran importancia y relevancia en el derecho comparado

⁷ Mendoza Manjarrez, R. (11 de agosto de 2013). ¿Quién ve por las veedurías ciudadanas? *El Heraldo*. Recuperado de: www.elheraldo.co.

tal y como sucede en el Perú, pues con los Auditores Escolares han logrado que desde los colegios se genere una conciencia colectiva asumida con responsabilidad en la búsqueda de generar desde estos espacios una cultura de prevención con rechazo hacia la corrupción y así poder generar el fortalecimiento de valores y la construcción de Estado ideal.

Contribuyendo de esta manera para que los servicios estatales de las instituciones sean de óptima calidad, permitiendo identificar los riesgos y posibles casos de corrupción desde el interior de los planteles, para poder generar una política de prevención y así aportar al mejoramiento de la gestión pública, beneficiando a la comunidad estudiantil en general⁸.

El Estado debe fomentar e incentivar desde los colegios la prácticas de la vigilancia y el autocontrol en la inversión de recursos que benefician a una comunidad, son objetivos de la inclusión de este artículo el aumentar las competencias de participación de los estamentos estudiantiles en los procesos de control social de la gestión educativa para la construcción de una cultura política y cívica en los jóvenes; el reconocimiento y vinculación del joven como un actor importante del control social y garantizar una mayor transparencia en la gestión educativa, para el manejo de los bienes y recursos.

Por lo expuesto, pongo en consideración de la Cámara de Representantes el presente proyecto de ley “*por medio de la cual se establecen medidas para el fortalecimiento a las veedurías ciudadanas en la lucha contra la corrupción para la vigilancia de la gestión pública*”.

- Resultados y datos de la Contraloría General de la República en el control social

Para la Contraloría General de la República en el “*proyecto de fortalecimiento dedicó una de sus líneas de trabajo a las acciones institucionales para la garantía del derecho ciudadano a participar en el cuidado de los recursos públicos. El final de la vigencia 2017 y el primer semestre del 2018 constituyen el momento de la consolidación del sistema de Control Fiscal Participativo (CFP) como materialización de la participación ciudadana en el control fiscal.*

En principio, los procesos de control social a lo público durante el segundo semestre del 2017 presentaron el siguiente comportamiento:

- *A la hora de finalizar los procesos diseñados durante la vigencia, los facilitadores acompañaron exitosamente 211 ejercicios de control social a lo público en todo el territorio nacional, en los que se ejecutaron 2.276 actividades, 1.196 de las cuales se llevaron a cabo entre junio y diciembre.*

- *El 51% de las actividades realizadas durante el segundo semestre del 2017 correspondieron a eventos de apoyo a organizaciones ciudadanas, escenarios privilegiados para que grupos de ciudadanos, congregados alrededor del seguimiento de un plan, programa o proyecto, consoliden sus observaciones en terreno para entregarlas a los gestores de los recursos públicos.*

- *De las 372 veedurías promovidas durante el 2017, el 71% fueron registradas en entre junio y diciembre. El 54% del total de las veedurías promovidas durante la vigencia corresponden al sector educación, con énfasis en el Plan de Alimentación Escolar. Además, los facilitadores acompañaron la labor de 85 veedurías adicionales, conformadas directamente por iniciativa de la ciudadanía, y de 100 organizaciones de la sociedad civil (diferentes a veedurías).*

- *En la evolución de la medición de los resultados del Sistema de CFP, los procesos ejecutados en la vigencia 2017 fueron evaluados a partir de los beneficios, recomendaciones, observaciones y capacidades que se derivaron de la vigilancia ciudadana de lo público. Así, el 72% de los procesos ejecutados, que corresponden a 151 del total, presentaron beneficios en términos del incremento de competencias en la ciudadanía y, especialmente, la identificación de fallas e irregularidades en la ejecución de los proyectos.*

- *Gracias a la comunicación oportuna de las observaciones ciudadanas, los procesos ejecutados durante el 2017 reportan beneficios de \$208.000 millones, centrados en:*

- *La reactivación de la ejecución de obras abandonadas o suspendidas, como la Fase II de la transversal Medellín-Quibdó, la construcción del hospital de Vélez (Santander), el distrito de riego del sur del Tolima y el parque ecoturístico en Colosó (Sucre).*

- *El impulso para sacar del retraso proyectos con ejecuciones deficientes, como la construcción de vivienda de interés social rural en Boyacá y las obras de saneamiento básico en Machetá (Cundinamarca).*

- *El ajuste de los proyectos para mejorar la infraestructura propuesta y ajustarse a requerimientos técnicos específicos, como las obras de mejoramiento del aeropuerto Guaymaral y la infraestructura vial de Guasca, Guatavita, Sopó y Sesquilé.*

- *La culminación y entrega de proyectos como el alcantarillado en Puerto Carreño (Vichada) y una planta de tratamiento en Fusagasugá (Cundinamarca).*

- *La generación de acuerdos para la conciliación de glosas y pago de cartera de las EPS a los hospitales (Instituto Nacional de Cancerología) en Bogotá.*

- *Adicionalmente, los escenarios de participación en el control social a lo público promovidos dentro de los procesos del CFP permiten la inclusión de nuevas problemáticas*

⁸ www.losandes.com.pe/Educacion/20131104/76072.html.

en la agenda pública de los municipios, como la política pública para la población en situación de discapacidad (a nivel nacional), la política de deporte en Barranquilla (Atlántico) y los requerimientos especiales de la población indígena en el marco del piloto del MIAS (Modelo Integral de Atención en Salud), que el Ministerio de Salud ejecuta en Inírida (Vichada).

Igualmente, la incidencia ciudadana en el control de la ejecución de los proyectos permite activar o crear escenarios de articulación y concertación y el mejoramiento en la prestación de servicios (especialmente en salud).

- El grueso de los recursos vigilados por la ciudadanía en los procesos de control social acompañados durante el 2017 corresponde a proyectos del sector transporte, del eje competitividad e infraestructura estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo”⁹.

Por último, dada la dificultad que se tiene para tener información real y precisa del número de veedurías que se conforman anualmente en el país, se hace necesario que se establezca la obligación legal de generar una base de datos integral sobre la existencia de las mismas.

A pesar de que el Decreto Ley 019 de 2012 en su artículo 166 estableció que las cámaras de comercio brindarían al Estado o a cualquier persona una herramienta confiable de información unificada a través de la integración del Registro Único Empresarial (RUE) del Registro Público de Veedurías Ciudadanas, de que trata la Ley 850 de 2003, no ha sido posible unificar esa información, las entidades no cumplen con el reporte de la información para llevar a cabo el registro de las veedurías a nivel nacional.

A la fecha han sido informadas, por las personerías, cabildos indígenas y cámaras de comercio al RUES en Colombia y según lo publicado por ellos, un total de 2.859 veedurías. Relacionamos a continuación la cantidad de veedurías inscritas en cada departamento y en la capital del país, con la salvedad de que este dato no corresponde a la realidad, porque no se ha reportado el total de la información por todos los encargados:

Departamento	No. de veedurías reportadas RUES	Departamento	No. de veedurías reportadas RUES
AMAZONAS	2	GUAVIARE	1
ANTIOQUIA	847	HUILA	79
ARAUCA	5	MAGDALENA	19
ATLÁNTICO	32	META	79
BOGOTÁ	200	NARIÑO	224

Departamento	No. de veedurías reportadas RUES	Departamento	No. de veedurías reportadas RUES
BOLÍVAR	38	NORTE DE SANTANDER	12
BOYACÁ	400	PUTUMAYO	15
CALDAS	72	QUINDÍO	66
CAQUETÁ	3	RISARALDA	278
CASANARE	6	SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	4
CAUCA	18	SANTANDER	72
CESAR	37	SUCRE	68
CHOCÓ	2	TOLIMA	44
CÓRDOBA	10	VALLE DEL CAUCA	148
CUNDINAMARCA	76	VAUPÉS	0
GUAINÍA	0	VICHADA	0
LA GUAJIRA	2		
TOTAL VEEDURIAS REGISTRADAS EN EL RUES			2.859

Como quiera que son las cámaras de comercio, las personerías y los cabildos indígenas, los encargados de realizar el reporte del registro de las veedurías de acuerdo al procedimiento establecido por la Superintendencia de Industria y Comercio en la Circular externa número 002 del 23 de noviembre de 2016, se hace necesario establecer la obligación legal y, por ende, permitir a las distintas instancias a nivel nacional, departamental, distrital y municipal y a los órganos de control, tener esta información para no solo apoyar a las veedurías en su labor, para efectos de capacitación y fortalecimiento, sino para coordinar con los organismos de control aquellos hechos que puedan tener o generan un riesgo de la inversión del gasto público y como un elemento más de la lucha contra la corrupción.

Por lo expuesto, se pone en consideración de la Cámara de Representantes el presente proyecto de ley, por medio de la cual se establecen medidas para el fortalecimiento a las veedurías ciudadanas en la lucha contra la corrupción para la vigilancia de la gestión pública.

⁹ Documento Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República, *Control fiscal eficaz para una mejor gestión pública 2017-2018. Compendio y síntesis temas estratégicos 2014-2018*. Edgardo José Maya Villazón, Contralor General de la República.

BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

Armando Fabian

Juan Carlos Willa

Ape Lucio

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 226 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes: *Buenaventura León, Alfredo Cuello, Julián Carlos Wills Armando Zabaraín.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2018
CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 261 del Código Penal Colombiano- Ley 599 de 2000.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 261 de la Ley 599 de 2000, estableciendo cambios en el tipo penal usurpación de inmuebles, con el fin de incluir la posesión y permanencia ilícita sobre los mismos, para apropiarse o derivar algún provecho. Igualmente, se duplican las penas del tipo penal, cuando la usurpación también se desarrolla en predios rurales con explotación agrícola o pecuaria.

Artículo 2°. El artículo 261 de la Ley 599 de 2000 quedará así:

Artículo 261. Usurpación de inmuebles. El que para apropiarse en todo o en parte de bien inmueble, o para derivar provecho de él **perturbe la posesión sobre el inmueble**, destruya, altere, o suprima los mojones o señales que fijan sus linderos, los cambie de sitio, **o ejerza posesión y permanencia ilícita en los ya existentes**, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (Lo subrayado se refiere a la modificación).

Si con el mismo propósito se desarrollan acciones jurídicas induciendo a error o con la complicidad, favorecimiento o coautoría de la autoridad notarial o de registro de instrumentos públicos, la pena será de prisión entre cuatro y diez años.

La pena se duplicará, si la usurpación se desarrolla **en predios rurales con explotación agrícola o pecuaria o**, mediante el uso de la violencia o valiéndose de cualquiera de las conductas establecidas en el Título XII de este libro. **(Lo subrayado en mayúsculas se refiere a la modificación).**

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Firmas congresistas autores del proyecto,

Firmas congresistas autores del proyecto



Jorge Enrique Burgos Lugo
Honorable Representante

Alfredo Cuello

Hasta Hitlha

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

El objeto del presente proyecto de ley es modificar el artículo 261 de la Ley 599 de 2000, estableciendo cambios en el tipo penal usurpación de inmuebles, con el fin de incluir la posesión y permanencia ilícita sobre los mismos para apropiarse o derivar algún provecho. Igualmente, se duplican las penas del tipo penal, cuando la usurpación también se desarrolla en predios rurales con explotación agrícola o pecuaria.

2. Justificación

Se requiere actualizar el Código Penal, de tal manera que los ciudadanos que vean afectado su patrimonio económico puedan solicitar su protección con efectividad, y que las conductas destinadas a vulnerar tal derecho sean condenadas a través del derecho penal.

3. Articulado

El artículo 1° señala el objeto del proyecto de ley.

El artículo 2° modifica el artículo 261 de Ley 599 de 2000, que es el Código Penal colombiano, estableciendo nuevas conductas penales que tipifican el delito de usurpación de inmuebles.

El artículo 3° establece la vigencia y la derogatoria de la ley.

4. Consideraciones previas

Es necesario actualizar el tipo penal de usurpación de inmueble, pues los usurpadores cambian sus actuaciones de manera permanente, y el derecho penal debe ajustarse para que las conductas que atentan seriamente contra el derecho de propiedad y el patrimonio económico no se queden sin sanción.

En Colombia cada vez son más frecuentes las invasiones de predios afectando fincas, haciendas y territorios propiedad de particulares por personas que, sin razones jurídicas, cuestionan la legítima propiedad o posesión desconociendo de facto los títulos que avala el Estado.

En muchos casos, los legítimos propietarios de tales inmuebles han iniciado las acciones legales que tienen lugar para proteger su derecho a la propiedad. Sin embargo, a menudo esas acciones han sido infructuosas, ya que el

ordenamiento jurídico colombiano, dentro de los delitos que sancionan la afectación al patrimonio económico, no describe como actividad delictiva la perturbación de la posesión del inmueble con fines de posesión y permanencia ilícita sobre el mismo.

Por esta razón, es necesario y urgente actualizar el Código Penal con el propósito de que los ciudadanos que vean afectado su patrimonio económico puedan solicitar, de manera efectiva, la protección de este, a través del derecho penal.

5. Situación fáctica

A continuación, se relacionan algunos de los actos de violencia más relevantes desarrollados por los invasores, que atentan contra el patrimonio económico de los legítimos propietarios de los bienes inmuebles objeto de afectación.

1. Cuestionamiento sobre la legitimidad del derecho de propiedad, ejercida por los propietarios de haciendas y fincas con explotaciones agrícolas o pecuarias.

2. Reivindicación violenta de tierras teniendo como base la utilización de vías de hecho.

3. Acciones violentas desarrolladas por grupos sociales en contra de los propietarios, que tienen como principal objetivo la invasión ilegal de fincas y haciendas, el hostigamiento permanente, la destrucción de los cultivos y el daño de maquinaria. Muchos de estos grupos alegan, sin fundamento legal, antiguos derechos sobre los predios, a pesar de que los propietarios los han adquirido a través de títulos legítimos incluso de origen colonial o republicano.

4. Acciones de invasión y posesión ilegal de los predios, para constituir presencia y posesión permanente en el territorio invadido, con la finalidad de intimidar a los legítimos propietarios y establecer un dominio de hecho sobre el territorio.

5. De manera general, la invasión de tierras desarrollada por grupos delincuenciales tiene este modo de operar:

i) Identifican los predios, fincas y haciendas a través de la marcación de las entradas con pintura. Esto, con el propósito de afectar de manera negativa su avalúo comercial, intimidar a sus propietarios y conseguir que se vean obligados a negociar con el Estado un precio por el inmueble.

ii) Acciones físicas e invasiones masivas para llamar la atención de los medios de comunicación. Algunos grupos sociales que asisten a estas actividades reciben una contraprestación económica y tienen como objetivo generar daños y enfrentarse a la fuerza pública.

iii) Hacer una presencia simulada, a través de la construcción de cambuches pequeños en las haciendas y fincas, para establecer un hostigamiento reducido pero permanente y, de esta forma, ejercer posesión ilegal sobre el territorio.

iv) Hacer daños a bienes existentes dentro de las propiedades, bajo la modalidad de corte y arranque de las siembras, y daños provocados a la maquinaria, así como amenazas a los trabajadores.

6. Acompañamiento de las actividades violentas realizadas por los delincuentes, con protestas sociales llevadas a cabo en lugares cercanos a los territorios, que posteriormente son objeto de perturbación y posesión ilegítima.

6. Marco constitucional y legal

Una vez se ha establecido que las acciones cometidas por estos grupos no se encuadran dentro de los parámetros señalados para el ejercicio legítimo de la protesta social, se analizará la afectación del bien jurídico patrimonio económico, a través de la vulneración del derecho a la propiedad privada en que se presume han incurrido estas personas.

El derecho a la propiedad privada ha sido reconocido en la Constitución Política como un derecho social y económico, así:

“Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (...)”.

A partir de tal definición, la Corte Constitucional ha reconocido que al derecho de propiedad se le atribuyen una serie de características; entre ellas se destacan las siguientes:

“(i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas”¹.

Si bien el Tribunal Constitucional colombiano reconoce que el derecho a la propiedad trae

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-750 de 2015.

inmersas restricciones que pueden limitar su ejercicio, esto obedece a la imposición de deberes que se derivan de su función social.

Del mismo modo, el referido derecho encuentra sustento jurídico en los principales tratados internacionales de derechos humanos, como a continuación se expone:

La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 21 el derecho a la propiedad privada como un derecho humano, según el cual toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes y, si bien sostiene que su uso puede estar subordinado por la ley, ello obedece al uso y goce al interés social. En ese orden, establece la Convención que “ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”.

En el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se protege el derecho que tiene toda persona a la propiedad, individual y colectivamente y a no ser privado arbitrariamente de ella.

De conformidad con lo anterior, el derecho a la propiedad privada se encuadra dentro de la categoría de derecho humano y, en el interior del ordenamiento jurídico colombiano, como derecho fundamental. En esa medida, de acuerdo con las normas previamente expuestas, solo puede ser restringido por medio de la expedición de una ley, por razones de interés general y previa indemnización a sus propietarios.

No obstante lo anterior, se ha establecido que delincuentes o grupos sociales en los que estos se camuflan, de manera violenta, arbitraria e ilegal han ocupado, perturbado y usurpado la legítima propiedad de los dueños de los territorios que se han visto afectados por sus acciones, lo que representa una clara contravención al ordenamiento jurídico y una violación a los derechos fundamentales de estos propietarios.

Así pues, si se tienen en consideración las conductas descritas que han sido cometidas recurrentemente por estos grupos delincuenciales, es posible establecer que tales acciones violentas atentan principalmente contra el derecho a la propiedad, el cual se proyecta como un bien jurídico objeto de protección a través del bien jurídico tutelado del patrimonio económico, de conformidad con lo establecido en el Capítulo VII del Título VII del Título III de la Ley 599 de 2000.

Por otra parte, vale precisar que, según el doctrinando Alberto Suárez, la propiedad entendida como un bien jurídico objeto de tutela, desde la perspectiva del derecho penal, hace parte de los delitos contra el patrimonio económico, desde donde se pretende tutelar las relaciones

posesorias legítimas establecidas entre el sujeto y el bien².

El mismo autor señala que se trata de la relación del hombre con las cosas, servicios o derechos con significado económico, de contenido material y voluntario y además legitimado y tutelado por el ordenamiento jurídico. Material porque debe existir un contacto físico entre el bien y el sujeto titular de tal relación, o la titularidad de un derecho que le pueda reportar beneficio de carácter patrimonial. Y voluntaria, ya que por parte del sujeto que tiene proximidad material con el bien, debe haber iniciativa en el sentido de querer dicha relación.

Para que exista esta relación posesoria deben concurrir los siguientes supuestos: i) el contacto material y voluntario del hombre con la cosa; ii) el sujeto; y iii) el objeto³.

Por medio de la tutela del bien jurídico del patrimonio económico, el derecho penal busca, entre otras causas, prevenir y sancionar las afectaciones o intromisiones cometidas por terceros a la libre y pacífica relación posesoria que existe entre el sujeto poseedor y la cosa o el bien que se posee. Esto, por medio del establecimiento de sanciones a quienes interfieran con el ejercicio de dicha posesión. Es por esta razón que existen los delitos de usurpación de inmuebles, usurpación de aguas, invasión de tierras o edificaciones, perturbación de la posesión sobre inmueble y daño en bien ajeno.

A pesar de ello, la descripción típica de estos delitos no incluye de manera concreta comportamientos como los que se han visto desarrollados por delincuentes organizados o camuflados en grupos sociales, consistentes en la perturbación de la posesión del inmueble con fines de posesión y permanencia ilícita sobre el mismo, por lo que se hace necesario y urgente actualizar el Código Penal con el propósito de que los ciudadanos que vean afectado su patrimonio económico puedan solicitar la protección efectiva del referido derecho a través del derecho penal.

Lo anterior, en atención a que el delito de usurpación de inmuebles⁴ tipifica la conducta

² Cfr. Suárez Sánchez, Alberto. Delitos contra el patrimonio Económico. Lecciones de Derecho Penal parte especial. Universidad Externado de Colombia. 2016. Pág. 795.

³ *Ibíd.* Pág. 796.

⁴ Artículo 261. *Usurpación de inmuebles.* El que para apropiarse en todo o en parte de bien inmueble, o para derivar provecho de él destruya, altere, o suprima los mojones o señales que fijan sus linderos, o los cambie de sitio, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si con el mismo propósito se desarrollan acciones jurídicas induciendo a error o con la complicidad, favorecimiento o coautoría de la autoridad notarial o de registro de instrumentos públicos, la pena será de prisión entre cuatro y diez años. La pena

de apropiación de bien inmueble u obtención de provecho del mismo, a través de la destrucción, alteración o supresión de los mojones o señales que fijan sus linderos. Sin embargo, como se ha observado estos delincuentes organizados en grupos sociales, en el desarrollo de las invasiones a los predios, no han requerido afectar sus linderos o límites para ejercer posesión sobre ellos, razón por la cual el contenido de este tipo penal no es suficiente para contener o sancionar este tipo de acciones cuyo fin no es diferente de aquel de apropiarse de los bienes inmuebles.

Por su parte, es de anotar que el delito de invasión de tierras o edificaciones⁵, señala que la invasión de territorios ajenos, debe tener como finalidad la obtención de un provecho ilícito, aspecto que no describe el objetivo con el que los delincuentes organizados en grupos sociales, han estado realizando las invasiones, en la medida en que lo hacen con el simple propósito de ejercer posesión sobre el territorio, en el marco de estrategias de expansión, a través de las cuales, han invadido y usurpado territorios que pertenecen a otras personas de manera legítima, como un acto de reivindicación violenta.

Por otro lado, el delito de perturbación de la posesión sobre inmueble⁶, se refiere únicamente al uso de violencia sobre personas o cosas, con el fin de perturbar la posesión sobre bienes inmuebles. Sin embargo, los delincuentes organizados o camuflados en grupos sociales a los que se hace referencia, no solo buscan perturbar la posesión, sino también usurpar el derecho sobre los territorios invadidos a través del uso de la violencia.

se duplicará, si la usurpación se desarrolla mediante el uso de la violencia o valiéndose de cualquiera de las conductas establecidas en el Título XII de este libro.

⁵ Artículo 263. *Invasión de tierras o edificaciones*. El que con el propósito de obtener para sí o para un tercero provecho ilícito, invada terreno o edificación ajenos, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a noventa (90) meses y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena establecida en el inciso anterior será de cuatro (4) a ocho (8) años de prisión para el promotor, organizador o director de la invasión. El mismo incremento de la pena se aplicará cuando la invasión se produzca sobre terrenos ubicados en zona rural. Parágrafo. Las penas señaladas en los incisos precedentes se rebajarán hasta en las dos terceras partes, cuando antes de pronunciarse sentencia de primera o única instancia, cesen los actos de invasión y se produzca el desalojo total de los terrenos y edificaciones que hubieren sido invadidos.

⁶ Artículo 264. *Perturbación de la posesión sobre inmueble*. El que fuera de los casos previstos en el artículo anterior y por medio de violencia sobre las personas o las cosas, perturbe la pacífica posesión que otro tenga de bienes inmuebles, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses, y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Del análisis previo se desprende que ninguno de los tipos penales que describen las conductas que atentan contra la propiedad privada, prevé el comportamiento y las acciones desarrolladas por delincuentes organizados o camuflados en grupos sociales, en contra de los propietarios de fincas o inmuebles rurales. En razón a ello, con la finalidad de tutelar de manera efectiva este bien jurídico, se considera que la disposición normativa del sistema penal vigente debe ser modificada tal como se ha expuesto.

La necesidad de esta modificación se justifica en tanto “*la teoría de la legitimación del derecho penal participa activamente de la construcción dogmática del sistema en el que se materializa la conducta penal, que constituye una afectación efectiva o potencialmente gravosa al bien jurídico tutelado*”⁷.

Vale aclarar que, como en este caso, la evolución y configuración de la norma penal proviene del desarrollo y materialización de conductas humanas que afecten o puedan afectar bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento jurídico, como lo es el de la propiedad privada como esencia del patrimonio económico. Dicha protección pretende salvaguardar el ejercicio de tal derecho de los ataques violentos y de carácter colectivo perpetrados por grupos delincuenciales.

Por medio del análisis planteado se busca sancionar a través del concepto de festividad “*el daño efectivo y material del derecho subjetivo, por lo que se concreta en el desvalor del resultado del comportamiento tipificado en la norma penal*”⁸.

Es de anotar que el concepto de bien jurídico cumple la función de “*criterio rector para la construcción dogmática del derecho penal y en una pauta orientadora para la teoría de la interpretación de la ley penal, además de una exigencia para el legislador y el juez, al señalarles las directrices de su actividad*”⁹.

Del mismo modo, se ha señalado que el concepto de bien jurídico debe ser entendido en dos sentidos: “*uno político criminal, como lo que merece ser protegido por el derecho penal en el marco de una sociedad democrática, y desde un ángulo dogmático, como el objeto tutelado por las normas vulneradas en concreto*”¹⁰.

⁷ Bernal Castro, Carlos Andrés. *Bienes Jurídicos o protección de la vigencia de las normas. Una lectura desde la historia social del derecho penal*. Universidad Católica de Colombia. 2013. Pág. 110.

⁸ Bernal Castro, Carlos Andrés. *Bienes Jurídicos o protección de la vigencia de las normas. Una lectura desde la historia social del derecho penal*. Universidad Católica de Colombia. 2013. Pág. 111.

⁹ Velásquez Velásquez, Fernando. *Fundamentos de Derechos Penal*. Ed. Ediciones Jurídicas Andrés Morales. 2017. Pág. 69.

¹⁰ Velásquez Velásquez, Fernando. *Fundamentos de Derechos Penal*. Ed. Ediciones Jurídicas Andrés Morales. 2017. Pág. 70.

De acuerdo con la anterior, la afectación real e inminente del patrimonio económico debe guiar la configuración normativa, en busca de la tutela judicial efectiva del mismo, acorde con la evolución del comportamiento humano que pueda afectarlo en menoscabo de los derechos de sus titulares, como es el caso de las acciones ejercidas por grupos sociales que impiden y afectan el ejercicio de la propiedad privada de los legítimos propietarios de estos territorios.

Comoquiera que los tipos penales contemplados en la normatividad vigente sobre la materia no son suficientes para configurar y sancionar estas conductas, se hace necesaria la creación del mismo mediante la incorporación de un nuevo verbo rector a la norma que condena la apropiación de bienes inmuebles.

En virtud de todo lo anterior, la modificación del artículo 261 del Código Penal debe estar encaminada a incluir en la descripción del tipo, la acción de perturbar la posesión del inmueble con fines de posesión y la permanencia ilícita en el mismo, para de esta forma actualizar el Código Penal en lo referente a la protección del patrimonio económico.

A continuación, se desarrolla un análisis desde la óptica penal y procesal penal de los actos de violencia cometidos por delincuentes que se organizan o camuflan en grupos sociales, que han afectado el derecho a la propiedad de personas naturales y jurídicas.

De manera general, algunos grupos sociales que desarrollan los actos violentos antes descritos se amparan en el derecho a la protesta social como una dimensión del derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, este ha sido conceptualizado por diferentes órganos del sistema regional de protección de derechos humanos, sin que se pueda afirmar que las acciones desarrolladas por estos grupos se encuadren en forma alguna dentro de este concepto.

En términos generales, la protesta social debe ser entendida como la forma de realizar denuncias por parte de la población civil sobre la inconformidad política con el establecimiento como una afirmación del derecho a la libertad de expresión, el cual “*se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse*”¹¹, evento en que se erige como piedra angular del andamiaje democrático que caracteriza a un genuino Estado Social y Democrático de Derecho.

Pese a ello, cuando se pretende utilizar esta dimensión de la libertad de expresión para desarrollar actividades criminales que atentan contra la legítima propiedad privada de terceros,

se aparta del contenido inicial del mismo, y, por lo tanto, debe ser objeto de sanciones que amparen los derechos de los terceros que resultan afectados por la desviación de la protesta social al campo de lo delictivo.

Es así como, la protesta social desarrollada de manera legítima y pacífica, debe estar enmarcada dentro del “intercambio de ideas y reivindicaciones sociales como forma de expresión que supone el ejercicio de derechos conexos, tales como el derecho de los ciudadanos a reunirse y manifestarse, y el derecho al libre flujo de opiniones e información, reconocido entre otros en los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (...) en los artículos 10 y 11 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (...) en los artículos 9 y 11 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (...) y en los artículos 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...) ya que, se constituyen como elementos vitales para el buen funcionamiento del sistema democrático (...)”¹².

De igual forma, debe mencionarse que la protesta social encuentra su grado más alto de legitimación en los casos en que “*resulta ser (...) la única forma a través de la cual ciertos grupos pueden ser escuchados. En efecto, cuando se está frente a marcos institucionales que no favorecen la participación, o frente a serias barreras de acceso a formas más tradicionales de comunicación de masas, la protesta pública parece ser el único medio que realmente permite que sectores tradicionalmente discriminados o marginados del debate público puedan lograr que su punto de vista resulte escuchado y valorado. En distintos informes anuales, la Relatoría Especial se refirió a la necesidad de diseñar marcos regulatorios que respeten el ejercicio de la protesta social y que la limiten solo en aquellos aspectos que resultare necesario para proteger otros bienes sociales o individuales de la misma relevancia*”¹³. (Énfasis fuera de texto).

Al respecto, es preciso indicar que el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con un amplio número de acciones jurídicas y políticas de participación ciudadana adecuada, idónea y eficaz para la salvaguarda de los derechos e intereses de los ciudadanos y grupos sociales. Dentro de estas se encuentran las acciones constitucionales tales como la acción de tutela, acción de grupo, acción popular, así como los procesos de consulta previa, y realización de cabildos abiertos. Este tipo de

¹¹ Véase Corte IDH, *Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC 5/85, Serie A, N° 5, del 13 de noviembre de 1985, párr. 69.

¹² Cfr. CIDH. Informe sobre Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión (2005). Párr. 5.

¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría para la Libertad de Expresión. Una Agenda Hemisférica para la defensa de la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 4/09 25 febrero 2009. Párr. 69.

mecanismos judiciales no han sido ejercidos oportunamente por parte de algunas comunidades, sino que, contrario a ello, se ha optado por el desarrollo de acciones violentas que atentan en contra del derecho a la propiedad privada, las cuales han sido ejecutadas bajo un falso concepto del ejercicio de la protesta social.

A este respecto, CIDH se pronunció mediante informe de 2017¹⁴ sobre el posible contenido de la reglamentación de la protesta social en los siguientes términos: “...Para que pueda ser compatible con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, cualquier regulación nacional que afecte el derecho a la protesta social debe cumplir con requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad”.

Asimismo, estas limitaciones deben perseguir el logro de alguno de los objetivos imperiosos establecidos taxativamente en la Convención Americana, a saber: “la protección de los derechos de los demás, la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o moral públicas”. Es decir, debe obedecer a causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas”¹⁵.

El desarrollo de acciones violentas ha tenido como consecuencia la afectación al derecho a la propiedad privada de terceros, lo cual, de ninguna manera se enmarca en el concepto antes expuesto del ejercicio del derecho a la protesta social y libertad de expresión, ya que se configuran como actividades delictivas sin legitimación alguna.

En ese orden, el ordenamiento jurídico debe brindar una respuesta a través de la justicia ordinaria, condenando tales conductas mediante la implementación de medidas que permitan la judicialización, no de la protesta *per se*, sino de las consecuencias negativas del equivocado ejercicio de este derecho.

7. El sujeto activo de la conducta penal a sancionar

El despliegue de las conductas que afectan el bien jurídico del patrimonio económico a través de las afectaciones a la propiedad privada antes descritas, han sido desarrollados por delincuentes en muchos casos organizados o camuflados en grupos sociales. Sobre este aspecto de manera reiterada la Corte Constitucional colombiana se

ha pronunciado entre otras en la sentencia C-077 de 2006, en los siguientes términos:

“5. En la doctrina penal se distingue entre el Derecho Penal de autor y el Derecho Penal de acto.

i) En el primero, el sujeto responde por su ser, por sus condiciones sicofísicas o su personalidad, que se consideran peligrosos para la sociedad, por su supuesta inclinación natural al delito, con un criterio determinista, de modo que el sujeto resulta condenado por la naturaleza a sufrir las condenas penales, por obra del destino y, por tanto, de modo fatal o inevitable. En este orden de ideas no es relevante que aquel cometa infracciones, sino que tenga la potencialidad de cometerlas.

ii) En el segundo, el sujeto responde por sus actos conscientes y libres, es decir por la comisión de conductas conocidas y queridas por el mismo, previstas expresa y previamente en la ley como contrarias a bienes fundamentales de la sociedad y de sus miembros y que hacen a aquel merecedor de una sanción.

La Constitución colombiana consagra el Derecho Penal de acto, en cuanto erige un Estado Social de Derecho, que tiene como uno de sus pilares el respeto de la dignidad humana (artículo 1º), asigna el carácter de valor fundamental a la libertad de las personas (preámbulo) en sus diversas modalidades o manifestaciones, destaca que todas las personas nacen libres (artículo 13) y que toda persona es libre (artículo 28) y preceptúa específicamente en relación con la responsabilidad penal que nadie puede ser reducido a prisión o arresto ni detenido sino por motivo previamente definido en la ley (artículo 28) y que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al “acto que se le imputa”, como también que toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente “culpable”(artículo 29)”¹⁶.

El comportamiento desplegado por delincuentes y por algunos grupos sociales, ha evidenciado el vacío legal sobre la protección jurídica del patrimonio económico y la propiedad privada desde el ordenamiento penal, frente a quienes perturben estos derechos con fines de posesión.

Por eso se pretende llenar el vacío legal que ha sido advertido como consecuencia de estas conductas, con el propósito de evitar su comisión por cualquier habitante del territorio nacional, como también proteger el derecho a la propiedad privada de quienes son propietarios de buena fe.

Por lo anterior, la redacción de la modificación que se pretende realizar al artículo 261 del Código Penal, debe ser en términos generales y abstractos, dirigido a un sujeto activo indeterminado, quien deberá ser perseguido por el desarrollo de un

¹⁴ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2017. Volumen II. Informe Anual de la relatoría especial para la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210/17 31 de diciembre de 2017 Original: Español. Pág. 438.

¹⁵ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2017. Volumen II. Informe Anual de la relatoría especial para la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210/17 31 de diciembre de 2017 Original: Español. Pág. 566.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2006. M. P. Jaime Araújo Rentería.

comportamiento delictivo, que en este caso deberá ser, por la perturbación de la posesión del inmueble con fines de posesión y permanencia ilícita sobre el mismo.

El Código de Procedimiento Penal establece unos requisitos objetivos para la procedencia de la medida de aseguramiento en el artículo 313¹⁷, dentro de los que se encuentran que los delitos sean competencia de los jueces especializados, que la pena prevista para los delitos exceda los cuatro años, en los delitos contra los derechos de autor, si la defraudación es mayor a los ciento cincuenta s.m.l.m.v., o cuando la persona hubiere sido capturada dentro de los tres años anteriores.

La descripción del delito establecido en el artículo 261, sobre la usurpación de bien inmueble, establece como mínimo de la pena 48 meses (4 años) y como máximo la de 54 meses (4.5 años), es decir, este ya cumple con el requisito objetivo exigido por el artículo 313 del Código de Procedimiento Penal antes descrito, sobre que el mínimo de la pena prevista sea o exceda de cuatro años.

Es decir que, frente a la comisión de la conducta ilícita contemplada en el artículo 261, objeto de modificación por medio del presente proyecto de ley, procede la medida de aseguramiento por el cumplimiento del requisito objetivo de la cuantía de la pena a imponer. Sin embargo, en cada caso se deberá analizar el cumplimiento de los requisitos objetivos establecidos en el artículo 308¹⁸ dentro

¹⁷ Artículo 313. *Procedencia de la detención preventiva.* Satisfechos los requisitos señalados en el artículo 308, procederá la detención preventiva en establecimiento carcelario, en los siguientes casos:

1. En los delitos de competencia de los jueces penales de circuito especializados.
2. En los delitos investigables de oficio, cuando el mínimo de la pena prevista por la ley sea o exceda de cuatro (4) años.
3. En los delitos a que se refiere el Título VIII del Libro II del Código Penal, cuando la defraudación sobrepase la cuantía de ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
4. Cuando la persona haya sido capturada por conducta constitutiva de delito o contravención, dentro del lapso de los tres años anteriores, contados a partir de la nueva captura o imputación, siempre que no se haya producido la preclusión o absolución en el caso precedente.

En el supuesto contemplado por el inciso anterior, se entenderá que la libertad del capturado representa peligro futuro para la sociedad en los términos de los artículos 308 y 310 de este código.

¹⁸ Artículo 308. *Requisitos.* El juez de control de garantías, a petición del Fiscal General de la Nación o de su delegado, decretará la medida de aseguramiento cuando de los elementos materiales probatorios y evidencia físi-

de los que se encuentran evitar la obstrucción del debido ejercicio de la justicia, que el imputado sea un peligro para la sociedad o la víctima, o que sea que no comparezca al proceso.

Por esta razón, es necesario y urgente actualizar el Código Penal con el propósito de que los ciudadanos que vean afectado su patrimonio económico puedan solicitar de manera efectiva la protección de este, a través del derecho penal.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de octubre del año 2018, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 227 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Jorge Burgos, Alfredo Deluque y Martha Villalba.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

ca recogidos y asegurados o de la información obtenidos legalmente, se pueda inferir razonablemente que el imputado puede ser autor o partícipe de la conducta delictiva que se investiga, siempre y cuando se cumpla alguno de los siguientes requisitos:

1. Que la medida de aseguramiento se muestre como necesaria para evitar que el imputado obstruya el debido ejercicio de la justicia.
2. Que el imputado constituye un peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima.

CONTENIDO

Gaceta número 511 - martes 20 de junio de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 224 de 2018 cámara, por medio de la cual se establece un procedimiento judicial especial para la protección efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 225 de 2018 cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar y se fortalece la capacidad institucional de las Comisarías de Familia.....	6
Proyecto de ley número 226 de 2018 cámara, por medio de la cual se establecen medidas para el fortalecimiento a las veedurías ciudadanas en la lucha contra la corrupción para la vigilancia de la Gestión Pública.....	16
Proyecto de ley número 227 de 2018 cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 261 del Código Penal Colombiano- Ley 599 de 2000.....	26