



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 660

Bogotá, D. C., jueves, 25 de julio de 2019

EDICIÓN DE 40 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

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2019 SENADO

*por medio del cual se adoptan medidas en materia penal y administrativa en contra de la corrupción y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO PRELIMINAR

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley introduce disposiciones administrativas y penales para fortalecer el marco normativo e institucional en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

TÍTULO I

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Artículo 2°. Modifíquese el literal j) del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, que trata sobre las inhabilidades e incompatibilidades para contratar, el cual quedará así:

“j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública o de cualquiera de los delitos o faltas contemplados por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional.

Esta inhabilidad procederá preventivamente aun en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria.

Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas, a los grupos empresariales a los que estas pertenezcan cuando la conducta delictiva haya sido parte de una política del grupo y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.

También se considerarán inhabilitadas para contratar, las personas jurídicas sobre las cuales se haya ordenado la suspensión de la personería jurídica en los términos de ley, o cuyos representantes legales, administradores de hecho o de derecho, miembros de junta directiva o sus socios controlantes, sus matrices, subordinadas y/o las sucursales de sociedades extranjeras, hayan sido beneficiados con la aplicación de un principio de oportunidad por cualquier delito contra la Administración Pública o el patrimonio del Estado.

La inhabilidad prevista en este literal se extenderá de forma permanente a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en las calidades presentadas en los incisos anteriores, y se aplicará de igual forma a las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos mencionados en este literal”.

Artículo 3°. Adiciónese un párrafo 3° al artículo 8° de la Ley 80 de 1993, que trata sobre las

inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado, el cual quedará así:

“Parágrafo 3°. Las inhabilidades e incompatibilidades contempladas en este artículo se aplicarán a cualquier proceso de contratación privada en el que se comprometan recursos públicos”.

Artículo 4°. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 9° de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

“Parágrafo. Cuando la inhabilidad sobreviniente sea la contemplada en el literal j) del numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, no procederá la renuncia del contrato a la que se refiere este artículo. En este caso, es obligación de la entidad estatal, mediante acto administrativo debidamente motivado, disponer la terminación anticipada y unilateral del contrato, sin que haya lugar a indemnización alguna.

Para el caso de cesión, será la entidad contratante la encargada de determinar el cesionario del contrato, el Gobierno nacional reglamentará la materia”.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 2°, numeral 4, literal c), de la Ley 1150 de 2007, que trata sobre la modalidad de contratación directa, el cual quedará así:

“c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución y subcontratación de los contratos interadministrativos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo en el caso de las universidades públicas, a las que se les seguirá aplicando el régimen jurídico correspondiente.

En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los

estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.

Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo los contratos de seguro de las entidades estatales”.

Artículo 6°. *Bancarización*. Sin perjuicio de las disposiciones y obligaciones establecidas en la Ley en materia de anticipos, en las que se establece la constitución de contratos de fiducia para el manejo de los recursos recibidos a este título, todos los contratos estatales incluirán cláusulas que regulen la obligatoriedad de la entidad contratante y de los contratistas, de realizar todas las operaciones en dinero con subcontratistas y terceros a través de consignaciones o transferencias de dinero mediante una cuenta única bancaria, transferencias electrónicas o corresponsales bancarios, salvo en los casos que expresa y excepcionalmente sean excluidos por el Gobierno nacional al reglamentar la materia.

Se exceptúan los municipios en los cuales no existan entidades bancarias o corresponsales bancarios.

Estas cláusulas constituirán un requisito esencial del contrato.

Artículo 7°. *Conservación de documentos de las entidades sin ánimo de lucro*. Para los efectos previstos en esta ley, las fundaciones, asociaciones, corporaciones y cualquier entidad sin ánimo de lucro, deberá conservar la información relacionada con su existencia y representación legal, reformas y actividades estatutarias, libros de actas, registros contables, inventarios y estados financieros cuando a ellos haya lugar, por el término de diez años, contados desde la fecha de producción o elaboración del documento, o fecha del último asiento contable.

Transcurrido este lapso, podrán ser destruidos, siempre que por cualquier medio técnico adecuado se garantice su reproducción exacta. Para este fin, los representantes legales deberán comparecer ante la respectiva Cámara de Comercio en la que fueron registradas o matriculadas las entidades sin ánimo de lucro, a efectos de registrar el medio técnico contentivo de la documentación destruida.

## TÍTULO II

### DISPOSICIONES PENALES PARA SANCIONAR E INVESTIGAR LA CORRUPCIÓN

#### CAPÍTULO I

#### Medidas punitivas para sancionar la corrupción

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 38G de la Ley 599 de 2000, que trata sobre la prisión domiciliaria por pena parcial cumplida, el cual quedará así:

“**Artículo 38G.** La ejecución de la pena privativa de la libertad se cumplirá en el lugar de residencia o morada del condenado cuando haya

cumplido la mitad de la condena y concurren los presupuestos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 38B del presente código, excepto en los casos en que el condenado pertenezca al grupo familiar de la víctima o en aquellos eventos en que fue sentenciado por alguno de los siguientes delitos: genocidio; contra el Derecho Internacional Humanitario; desaparición forzada; secuestro extorsivo; tortura; desplazamiento forzado; tráfico de menores; uso de menores de edad para la comisión de delitos; tráfico de migrantes; trata de personas; delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; extorsión; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; terrorismo; usurpación y abuso de funciones públicas con fines terroristas; financiación del terrorismo y de actividades de delincuencia organizada; administración de recursos con actividades terroristas y de delincuencia organizada; financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso restringido, uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, salvo los contemplados en el artículo 375 y el inciso 2 del artículo 376 del presente código; en los delitos que afecten el patrimonio del Estado, en los delitos dolosos contra la Administración Pública contemplados en el Título XV, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo, y los que atentan contra la eficaz y recta impartición de justicia contemplados en los Capítulos Tercero, Sexto, Noveno del Título XVI del Libro Segundo de este Código”.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 46 a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**“Artículo 46. La inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio.** La pena de inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio, se impondrá por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta, sin exceder los límites que alude el artículo 51 de este Código, siempre que la infracción se cometa con abuso del ejercicio de cualquiera de las mencionadas actividades, medie relación de causalidad entre el delito y la profesión o contravenga las obligaciones que de su ejercicio se deriven.

En todas las condenas por delitos dolosos contra la Administración Pública o contra la eficaz y recta impartición de justicia el juez deberá imponer esta pena cuando el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio haya facilitado la conducta punible.

En firme la sentencia que impusiere esta pena, el juez la comunicará a la respectiva Cámara de Comercio para su inclusión en el Registro Único Empresarial (RUES) o el que haga sus veces, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y demás autoridades encargadas del registro de la

profesión, comercio, arte u oficio del condenado, según corresponda”.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 194 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**“Artículo 194. Divulgación y empleo de documentos reservados.** El que, en provecho propio o ajeno, o con perjuicio de otro o de la administración de justicia, divulgue o emplee el contenido de un documento o información que deba permanecer en reserva, incurrirá en pena de prisión de tres (3) a cinco (5) años.

Se exceptúa de lo anteriormente previsto el ejercicio legítimo de la libertad de información y de prensa, y de control político”.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 258 de la Ley 599 de 2000, que trata sobre la utilización indebida de información privilegiada, el cual quedará así:

**“Artículo 258. Utilización indebida de información privilegiada.** El que como empleado, asesor, directivo o miembro de una junta u órgano de administración de cualquier entidad privada, con el fin de obtener provecho para sí o para un tercero, haga uso indebido de información que haya conocido por razón o con ocasión de su cargo o función y que no sea objeto de conocimiento público, incurrirá en pena de prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de veinte (20) a ciento veinte (120) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que utilice información conocida por razón de su profesión u oficio, para obtener para sí o para un tercero, provecho mediante la negociación de determinada acción, valor o instrumento registrado en el Registro Nacional de Valores, siempre que dicha información no sea de conocimiento público”.

Artículo 12. Adiciónese un inciso al artículo 290 de la Ley 599 de 2000, que contempla las circunstancias de agravación punitiva para la falsedad documental, el cual quedará así:

**“Artículo 290. Circunstancia de agravación punitiva.** La pena se aumentará hasta en la mitad para el copartícipe en la realización de cualquiera de las conductas descritas en los artículos anteriores que usare el documento, salvo en el evento del artículo 289 de este Código.

Si la conducta recae sobre documentos relacionados con medios motorizados, la pena se incrementará en las tres cuartas partes.

Si la conducta recae sobre documentos privados relacionados con el Sistema General de Seguridad Social o con programas estatales de atención a niños, niñas y adolescentes, la pena será de cuatro (4) a ocho (8) años. Si la conducta recae sobre un documento público, la pena se aumentará en una tercera parte”.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 318 de la Ley 599 de 2000, que trata sobre el delito de urbanización ilegal, el cual quedará así:

“**Artículo 318. Urbanización ilegal.** El que adelante, desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, facilite, tolere, colabore o permita la división, parcelación, urbanización de inmuebles, o su construcción, sin el lleno de los requisitos de ley incurrirá, por esta sola conducta, en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento veintiséis (126) meses y multa de hasta cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando se trate de personas jurídicas incurrirán en las sanciones previstas en los incisos anteriores sus representantes legales y los miembros de la junta directiva cuando hayan participado en la decisión que traiga como consecuencia la conducta infractora descrita.

La pena privativa de la libertad señalada anteriormente se aumentará hasta en la mitad cuando la parcelación, urbanización o construcción de viviendas se efectúen en terrenos o zonas de preservación ambiental y ecológica, de reserva para la construcción de obras públicas, en zonas de contaminación ambiental, de alto riesgo o en zonas rurales.

Parágrafo 1°. El servidor público que dentro del territorio de su jurisdicción y en razón de su competencia, por sí mismo o como parte de un órgano colegiado, con acción u omisión diere lugar a la ejecución de los hechos señalados en los incisos 1 y 2 del presente artículo, o modifique arbitrariamente los planes de ordenamiento territorial, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cuarenta y ocho (48) a noventa (90) meses, sin perjuicio de las demás sanciones penales a que hubiere lugar por el desarrollo de su conducta.

Parágrafo 2°. En estos casos, el juez en la sentencia podrá ordenar a cargo del autor del hecho la demolición de las obras de urbanización ilegal y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, para cuyo efecto habrá de constituir las garantías correspondientes”.

Artículo 14. Modifíquese el artículo 325 en la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“**Artículo 325. Omisión de control.** El miembro de junta directiva, representante legal, administrador o empleado de una institución financiera o de cooperativas que ejerzan actividades de ahorro y crédito, oficial de cumplimiento, jefe de control interno, o empleado, de cualquier entidad obligada a implementar sistemas de administración de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo, o a reportar operaciones sospechosas a la Unidad de Información de Análisis Financiero (UIAF), que, con el fin de ocultar o encubrir el

origen ilícito del dinero, o la transferencia, manejo, aprovechamiento, o la inversión de dinero para la comisión de actividades delictivas, omita el cumplimiento de alguno o todos los mecanismos de control establecidos por el ordenamiento incurrirá, por esa sola conducta, en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de ciento treinta y tres punto tres (133.3) a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 326 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“**Artículo 326. Testaferrato.** Quien preste su nombre para adquirir bienes con dineros provenientes del delito de narcotráfico y conexos, o de delitos contra la Administración Pública o contra la eficaz y recta administración de justicia, o que afecten el patrimonio del Estado, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos setenta (270) meses y multa de seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (666,66) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio del decomiso de los respectivos bienes.

La misma pena se impondrá cuando la conducta descrita en el inciso anterior se realice con dineros provenientes del secuestro extorsivo, extorsión y conexos y la multa será de seis mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (6.666,66) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio del decomiso de los respectivos bienes”.

Artículo 16. Créese un artículo 404A en la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“**Artículo 404A. Concusión por acto ilegal cumplido.** El servidor o ex servidor público que, sin mediar promesa remuneratoria, induzca, constriña o solicite dinero u otra utilidad, por haber ejecutado un acto propio de sus funciones, omitido un acto propio de su cargo o ejecutado uno contrario a sus deberes oficiales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa equivalente al doble del valor recibido e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término”.

Artículo 17. Créese un artículo 407A en la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“**Artículo 407A. Cohecho por acto ilegal cumplido.** El servidor o ex servidor público que, sin mediar promesa remuneratoria, reciba para sí o para otro dinero u otra utilidad, por haber ejecutado un acto propio de sus funciones, omitido un acto propio de su cargo o ejecutado uno contrario a sus deberes oficiales, incurrirá en prisión de tres (3) a cinco (5) años, multa equivalente al doble del valor recibido e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.

En la misma pena incurrirá quien dé o entregue dinero u otra utilidad al servidor o ex servidor en los términos de este artículo”.

Artículo 18. Créese un artículo 407B en la Ley 599 de 2000, que trata sobre las circunstancias de agravación del cohecho y la concusión, el cual quedará así:

**“Artículo 407B. Circunstancias de agravación punitiva.** Las penas previstas para los delitos comprendidos en el Título XV, Capítulos Segundo y Tercero de este Libro, se aumentarán en la mitad cuando el dinero, utilidad o promesa remuneratoria fuere superior a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes”.

Artículo 19. Modifíquese el artículo 408 de la Ley 599 de 2000, que trata sobre la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el cual quedará así:

**“Artículo 408. Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades.** El servidor público que en ejercicio de sus funciones intervenga en la tramitación, aprobación o celebración de un contrato con violación al régimen legal o a lo dispuesto en normas constitucionales, sobre inhabilidades o incompatibilidades, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.

En la misma pena incurrirá el contratista que intervenga en cualquiera de las conductas señaladas en este artículo”.

Artículo 20. Modifíquese el artículo 410 de la Ley 599 de 2000, que trata sobre el contrato sin cumplimiento de requisitos legales, el cual quedará así:

**“Artículo 410. Contrato sin cumplimiento de requisitos legales.** El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis meses (216), multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) salarios mínimos legales mensuales vigentes a trescientos (300), e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.

En la misma pena incurrirá el contratista que intervenga en cualquiera de las conductas señaladas en este artículo.

Para los efectos del presente artículo constituyen requisitos legales esenciales, aquellos que determine la ley, los actos administrativos y los reglamentos para cada tipo de contrato, así como los principios de la función administrativa y de la contratación estatal de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, transparencia, responsabilidad,

planeación y selección objetiva, y lo demás que determinen la Constitución y la ley”.

Artículo 21. Modifíquese el artículo 410A de la Ley 599 de 2000, sobre acuerdos restrictivos de la competencia, el cual quedará así:

**“Artículo 410A. Acuerdos restrictivos de la competencia.** El que en cualquier etapa de un proceso de contratación estatal se concertare con otro con el fin de alterar ilícita o fraudulentamente el procedimiento contractual, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para contratar con entidades estatales por ocho (8) años.

En la misma pena incurrirá quien se concierte para los fines descritos en el inciso anterior en cualquier proceso de contratación privada en el que se comprometan recursos públicos”.

Artículo 22. Modifíquese el artículo 415 de la Ley 599 de 2000, que trata sobre las circunstancias de agravación punitiva del delito de prevaricato, el cual quedará así:

**“Artículo 415. Circunstancia de agravación punitiva.** Las penas establecidas en los artículos anteriores se aumentarán hasta en una tercera parte cuando las conductas se realicen en actuaciones administrativas que se adelanten por delitos de genocidio, homicidio, tortura, desplazamiento forzado, desaparición forzada, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, rebelión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, o cualquiera de las conductas contempladas en el título II de este Libro”.

Artículo 23. Modifíquese el artículo 418 de la Ley 599 de 2000, que trata sobre la revelación de secreto, el cual quedará así:

**“Artículo 418. Revelación de secreto.** El servidor público que indebidamente dé a conocer documento o noticia que deba mantener en secreto o reserva, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.

Si de la conducta resultare perjuicio, la pena será de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses de prisión, multa de veinte (20) a noventa (90) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por sesenta (60) meses.

La pena será de cuatro (4) a seis (6) años cuando el documento o noticia a que hace referencia el presente artículo haga parte de una actuación judicial.

Parágrafo. En todo caso se garantizará el secreto profesional, es decir la reserva de la fuente en el caso de los periodistas”.

Artículo 24. Modifíquese el artículo 419 de la Ley 599 de 2000, que trata sobre la utilización de asunto sometido a reserva, el cual quedará así:

**“Artículo 419. Utilización de asunto sometido a secreto o reserva.** El servidor público que utilice en provecho propio o ajeno, descubrimiento científico, u otra información o dato llegados a su conocimiento por razón de sus funciones y que deban permanecer en secreto o reserva, incurrirá en pena de prisión de tres (3) a cinco (5) años, multa de veinte (20) a ciento veinte (120) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por diez (10) años, siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor”.

Artículo 25. Modifíquese el artículo 420 de la Ley 599 de 2000, que trata sobre la utilización indebida de información oficial privilegiada, el cual quedará así:

**“Artículo 420. Utilización indebida de información oficial privilegiada.** El servidor público que como empleado o directivo o miembro de una junta u órgano de administración de cualquier entidad pública, que haga uso indebido de información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones y que no sea objeto de conocimiento público, con el fin de obtener provecho para sí o para un tercero, sea esta persona natural o jurídica, incurrirá en pena de prisión de tres (3) a cinco (5) años, multa de veinte (20) a ciento veinte (120) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por diez (10) años”.

Artículo 26. Modifíquese el artículo 431 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**“Artículo 431. Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública.** El que habiéndose desempeñado como servidor público utilice, en provecho propio o de un tercero, información obtenida en calidad de tal y que no sea objeto de conocimiento público, incurrirá en pena de prisión de tres (3) a cinco (5) años”.

Artículo 27. Créese un Capítulo trece, en el Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

### “CAPÍTULO XIII

#### **Circunstancias comunes de agravación”**

Artículo 28. Créese un artículo 434C, en el Capítulo XIII, Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**“Artículo 434C. Circunstancia de agravación punitiva en los delitos contra la Administración Pública.** Las penas se incrementarán hasta en una tercera parte cuando:

1. Se trate de los delitos contemplados en los Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto y Séptimo de este Título y el sujeto activo haga parte de la rama judicial o administre justicia de manera permanente o transitoria, o pertenezca al nivel directivo de una entidad administrativa.

2. Se trate de los delitos dolosos contemplados en los Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto de este Título y la conducta afecte recursos relacionados con el Sistema General de Seguridad Social o con programas estatales de atención a niños, niñas y adolescentes”.

Artículo 29. Modifíquese el artículo 441 de la Ley 599 de 2000, que trata sobre la omisión de denuncia de particular, el cual quedará así:

**“Artículo 441. Omisión de denuncia de particular.** El que teniendo conocimiento directo de la comisión de un delito de genocidio, desplazamiento forzado, tortura, desaparición forzada, homicidio, secuestro, secuestro extorsivo o extorsión, narcotráfico, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, terrorismo, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, enriquecimiento ilícito, testaferrato, lavado de activos, delitos contra la Administración Pública contemplados en el Título XV, Capítulos I al VII, de este libro, o contra la eficaz y recta administración de justicia y cualquiera de las conductas contempladas en el Título II y en el Capítulo IV del Título IV de este libro, en este último caso cuando el sujeto pasivo sea un menor, omitiere sin justa causa informar de ello en forma inmediata a la autoridad, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años”.

Artículo 30. Créese un artículo 445A en la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**“Artículo 445A. Manipulación fraudulenta de reparto y actuaciones procesales.** El que, en provecho propio o de un tercero, manipule fraudulentamente actuación procesal judicial o administrativa, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.

En la misma pena incurrirá quien, con el propósito de obtener provecho propio o de un tercero, altere el reparto de una actuación judicial o administrativa”.

Artículo 31. Modifíquese el artículo 446 de la Ley 599 de 2000, que trata sobre el favorecimiento, el cual quedará así:

**“Artículo 446. Favorecimiento.** El que tenga conocimiento de la comisión de la conducta punible, y sin concierto previo, ayudare a eludir la acción de la autoridad o a entorpecer la investigación correspondiente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses.

Si la conducta se realiza respecto de los delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, extorsión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, testaferrato, secuestro extorsivo, tráfico de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, delitos

contra la Administración Pública o que afecten el patrimonio del Estado o contra la eficaz y recta impartición de justicia, la pena será de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses de prisión.

Si la conducta consiste en la prestación de servicios profesionales o de asesoría para evitar la identificación, rastreo o ubicación de dinero, bienes o rentas provenientes de actividades ilícitas las penas previstas en este artículo se aumentarán en la mitad del mínimo”.

## CAPÍTULO II

### Medidas procesales para combatir la corrupción

Artículo 32. Adiciónese el numeral 10 al artículo 38 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

“10. Del trámite de la Reactivación de la pena principal”.

Artículo 33. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 906 de 2004, que trata sobre la competencia de los jueces de control de garantías, el cual quedará así:

“Artículo 39. *De la función de control de garantías.* La función de control de garantías será ejercida por cualquier juez penal municipal, los cuales tendrán competencia en todo el territorio nacional. El juez que ejerza el control de garantías quedará impedido para ejercer la función del conocimiento del mismo caso en su fondo.

Cuando el acto sobre el cual deba ejercerse la función de control de garantías corresponda a un asunto que por competencia esté asignado a juez penal municipal, o concurra causal de impedimento y solo exista un funcionario de dicha especialidad en el respectivo municipio, la función de control de garantías deberá ejercerla otro juez municipal del mismo lugar sin importar su especialidad o, a falta de este, el del municipio más próximo.

**Parágrafo 1°.** En los casos que conozca la Corte Suprema de Justicia, la función de Juez de Control de Garantías será ejercida por un Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

**Parágrafo 2°.** Cuando el lugar donde se cometió el hecho pertenezca a un circuito en el que haya cuatro o más jueces municipales, un número determinado y proporcional de jueces ejercerán exclusivamente la función de control de garantías, de acuerdo con la distribución y organización dispuesta por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o de los respectivos Consejos Seccionales de la Judicatura, previo estudio de los factores que para el asunto se deban tener en cuenta.

**Parágrafo 3°.** Habrá jueces de garantías ambulantes que actúen en los sitios donde solo existe un juez municipal o cuando se trate de un lugar en el que el traslado de las partes

e intervinientes se dificulte por razones de transporte, distancia, fuerza mayor o en casos adelantados por la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación o en los que existan problemas de seguridad de los funcionarios.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o los respectivos Consejos Seccionales de la Judicatura, autorizará, previo estudio de los factores que para el asunto se deban tener en cuenta, su desplazamiento y su seguridad.

**Parágrafo 4°.** Las solicitudes de revocatoria, libertad o sustitución de medida de aseguramiento sólo podrán ser presentadas ante los jueces de control de garantías de la ciudad o municipio donde se formuló la imputación o donde se presentó o deba presentarse el escrito de acusación”.

Artículo 34. Adiciónese un parágrafo al artículo 132 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

“Artículo 132. *Víctimas.* Se entiende por víctimas, para efectos de este código, las personas naturales o jurídicas y demás sujetos de derechos que individual o colectivamente hayan sufrido algún daño como consecuencia del injusto.

La condición de víctima se tiene con independencia de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al autor del injusto e independientemente de la existencia de una relación familiar con este.

**Parágrafo.** En los procesos que se adelanten por delitos contra la Administración Pública o en que se haya afectado el patrimonio del Estado o contra la eficaz y recta impartición de justicia, será obligatorio, para la persona jurídica de derecho público perjudicada, solicitar el reconocimiento como víctima. Si el representante legal o los directivos de esta última fueren los mismos indiciados, la Contraloría General de la República o las Contralorías Territoriales, según el caso, deberán asumir dicha obligación, exclusivamente en aquellos eventos en donde se haya afectado el patrimonio público”. Cuando el indiciado sea un gobernador o un alcalde la competencia para intervenir en el proceso, a la que se refiere este parágrafo, será ejercida por la Contraloría General de la República”.

Artículo 35. Adiciónese un parágrafo al artículo 224 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

“Artículo 224. *Plazo de diligenciamiento de la orden de registro y allanamiento.* La orden de registro y allanamiento deberá ser diligenciada en un término máximo de treinta (30) días, si se trata de la indagación, y de quince (15) días, si se trata de una que tenga lugar después de la formulación de la imputación. En el evento de mediar razones que justifiquen una demora, el fiscal podrá, por una sola vez, prorrogarla hasta por el mismo tiempo.

**Parágrafo.** Para efectos del diligenciamiento de las demás actividades investigativas que requieran control judicial, y sin perjuicio de

los términos expresamente consagrados para aquellas, la orden del fiscal deberá cumplirse en un plazo máximo de seis (6) meses, si se trata de la indagación, y de tres (3) meses cuando esta se expida con posterioridad a la formulación de imputación”.

Artículo 36. Modifíquese el artículo 242B de la Ley 906 de 2004, adicionado por la Ley 1908 de 2018, el cual quedará así:

**“Artículo 242b. Operaciones encubiertas en medios de comunicación virtual.** La técnica especial de investigación de agente encubierto contemplada en el artículo 242 podrá utilizarse cuando se verifique la posible existencia de hechos constitutivos de delitos cometidos a través de comunicaciones mantenidas en canales cerrados de comunicación virtual.

El agente encubierto podrá intercambiar o enviar archivos ilícitos por razón de su contenido y analizar los resultados de los algoritmos aplicados para la identificación de dichos archivos ilícitos. También obtener imágenes y grabaciones de las conversaciones que puedan mantenerse en los encuentros previstos entre el agente y el indiciado.

**Parágrafo.** En todo caso, tratándose de este tipo de operaciones encubiertas, se deberá contar con una autorización previa por parte del Juez de Control de Garantías para interferir en las comunicaciones, de conformidad con lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional”.

Artículo 37. Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 243 de la Ley 906 de 2004, relativo a la Entrega Vigilada, el cual quedará así:

**“Parágrafo 1°.** Para el desarrollo de entregas vigiladas encubiertas, la Fiscalía General de la Nación podrá utilizar como remesa encubierta los dineros e instrumentos financieros incautados o respecto de los cuales haya operado la figura del comiso o la extinción de dominio. La utilización de estos bienes solo podrá ser autorizada por el Fiscal General de la Nación”.

Artículo 38. Modifíquense los párrafos primero y segundo del artículo 244 de la Ley 906 de 2004, modificado por la Ley 1908 de 2018, el cual quedará así:

**“Parágrafo 1°.** Los términos para la búsqueda selectiva en base de datos serán de seis (6) meses en la etapa de indagación y de tres (3) meses en la investigación, prorrogables hasta por un término igual.

**Parágrafo 2°.** El juez de control de garantías podrá autorizar el levantamiento de la reserva y el acceso a la totalidad de bases de datos en las cuales pueda encontrarse el indiciado o imputado, cuando así se justifique por las circunstancias del caso y el tipo de conducta punible que se investiga. Esta autorización se concederá por el término de seis (6) meses en la etapa de indagación y de tres (3) meses en la investigación, al término del cual, dentro de las 36 horas siguientes al último

acto de investigación, se debe acudir nuevamente ante el juez de control de garantías, con el fin de solicitar sea impartida legalidad a la totalidad del procedimiento”.

Artículo 39. Modifíquese el artículo 292 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**“Artículo 292. Interrupción de la prescripción.** La prescripción de la acción penal se interrumpe con la formulación de la imputación o con el traslado de la acusación en el procedimiento especial abreviado.

Producida la interrupción del término prescriptivo, este comenzará a correr de nuevo por un término igual a la mitad del señalado en el artículo 83 del Código Penal. En este evento no podrá ser inferior a cinco (5) años ni superior a diez (10) años”.

Artículo 40. Adiciónese un parágrafo 3° al artículo 307 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**“Parágrafo 3°.** Por maniobras dilatorias atribuibles a la actividad procesal del interesado o de su defensor se entiende cualquier actuación a partir de la cual se pueda inferir, razonablemente, que el procesado o su defensa pretendieron retardar injustificadamente la continuación del proceso penal. Serán maniobras dilatorias atribuibles a la actividad procesal del interesado o de su defensor, entre otras, el aplazamiento reiterado de audiencias, la inasistencia injustificada a audiencias en el marco del proceso penal cuando la presencia de este sujeto procesal sea imprescindible para el adelantamiento de la diligencia, así como la interposición de recursos, la formulación de una recusación o de cualquier otro tipo de solicitudes, manifiestamente infundados. Los jueces aplicarán los poderes y medidas correccionales previstos en este Código”.

Artículo 41. *Prohibición de Sustitución de la Detención Preventiva.* Modifíquese el parágrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004, que trata sobre la improcedencia de la sustitución de la detención preventiva, el cual quedará así:

**“Parágrafo.** No procederá la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario, por detención domiciliaria cuando la imputación se refiera a los siguientes delitos: Los de competencia de los jueces penales del circuito especializados o quien haga sus veces, Tráfico de migrantes (C. P. artículo 188); Acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir (C. P. artículo 210); Violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); Hurto calificado (C. P. artículo 240); Hurto agravado (C. P. artículo 241, numerales 7, 8, 11, 12 y 15); abigeato (C. P. artículo 243); abigeato agravado (C. P. artículo 243-A); Estafa agravada (C. P. artículo 247); Uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados (C. P. artículo 291); Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal, cuando concurra con el delito de concierto



para delinquir (C. P. artículos 340 y 365), o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos; Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas (C. P. artículo 366); Fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (C. P. artículo 367); Peculado por apropiación en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales (C. P. artículo 397); Concusión (C.P. artículo 404); Cohecho propio (C. P. artículo 405); Cohecho impropio (C. P. artículo 406); cohecho por dar u ofrecer (C. P. artículo 407); Enriquecimiento Ilícito (C. P. artículo 412); Soborno Transnacional (C. P. artículo 433); Interés Indebido en la Celebración de Contratos (C. P. artículo 409); Contrato sin Cumplimiento de Requisitos Legales (C. P. artículo 410); Tráfico de Influencias (C. P. artículo 411); Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades (C. P. artículo 408); Acuerdos restrictivos de la competencia (C. P. artículo 410A); Tráfico de influencias de particular (C. P. artículo 411A); Prevaricato (C. P. artículo 413); falso testimonio (C. P. artículo 442); soborno (C. P. artículo 444); soborno en actuación penal (C. P. artículo 444A); favorecimiento (C. P. artículo 446); amenaza a testigo (C. P. artículo 454A); ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio (C. P. artículo 454B); Receptación repetida, continua (C. P. artículo 447, incisos 1° y 3°); Receptación para ocultar o encubrir el delito de hurto calificado, la receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos (C. P. artículo 447, inciso 2°).

Artículo 42. Adiciónense dos párrafos al artículo 339 de la Ley 906 de 2004, que trata sobre el trámite de la audiencia de acusación, el cual quedará así:

**“Artículo 339. Trámite.** Abierta por el juez la audiencia, ordenará el traslado del escrito de acusación a las demás partes; concederá la palabra a la Fiscalía, Ministerio Público y defensa para que expresen oralmente las causales de incompetencia, impedimentos, recusaciones, nulidades, si las hubiere, y las observaciones sobre el escrito de acusación, si no reúne los requisitos establecidos en el artículo 337, para que el fiscal lo aclare, adicione o corrija de inmediato.

Resuelto lo anterior concederá la palabra al fiscal para que formule la correspondiente acusación.

El juez deberá presidir toda la audiencia y se requerirá para su validez la presencia del fiscal, del abogado defensor y del acusado privado de la libertad, a menos que no desee hacerlo o sea renuente a su traslado.

También podrán concurrir el acusado no privado de la libertad y los demás intervinientes sin que su ausencia afecte la validez.

**Parágrafo 1°.** Presentado el escrito de acusación en investigaciones que se adelanten en contra de servidores públicos, el juez de conocimiento procederá inmediatamente a comunicar al respectivo nominador para que en un término que no podrá superar las 48 horas, proceda a suspender en el ejercicio del cargo al servidor público, medida que se mantendrá hasta tanto se emita sentencia en firme.

Cuando se trate de investigaciones adelantadas por conductas que atenten contra la Administración Pública, el patrimonio del Estado o contra la eficaz y recta impartición de justicia, la medida se adoptará desde la formulación de imputación.

El incumplimiento a lo aquí dispuesto, constituye falta disciplinaria gravísima.

**Parágrafo 2°.** En los mismos eventos se ordenará la suspensión del ejercicio de la profesión de los procesados, cuando su ejercicio haya sido determinante para la comisión de la conducta punible”.

Artículo 43. Modifíquese el artículo 349 de la Ley 906 de 2004, que trata sobre la improcedencia de acuerdos o negociaciones con el imputado o acusado, el cual quedará así:

**“Artículo 349. Improcedencia de acuerdos o negociaciones con el imputado o acusado.** En los delitos en los cuales el sujeto activo de la conducta punible hubiese obtenido incremento patrimonial fruto del mismo, no se podrá celebrar el acuerdo con la Fiscalía hasta tanto se reintegre, por lo menos, el cincuenta por ciento del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el recaudo del remanente.

Tratándose de aceptación de cargos por delitos que afecten el patrimonio del Estado, delitos dolosos contra la Administración Pública contemplados en el Título XV, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo del Libro Segundo de este Código y los que atentan contra la eficaz y recta impartición de justicia, cuando el procesado haya incrementado su patrimonio como consecuencia de los mismos, este podrá renunciar a los derechos contenidos en los literales b) y k) del artículo 8° de este código. Sin embargo, las rebajas previstas en este código solo procederán hasta tanto se reintegre, por lo menos, el cincuenta por ciento del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el recaudo del remanente.

Cuando el indiciado por estos mismos delitos no hubiese incrementado su patrimonio, el acceso a las rebajas punitivas derivadas del preacuerdo o aceptación de cargos solo procederá cuando se informe al fiscal de conocimiento sobre el destino de los recursos, en caso de que se conozca.

**Parágrafo.** En los eventos en los que el indiciado manifieste no tener conocimiento sobre el destino de los recursos, el juez impondrá la pena a la que hubiere lugar sin la reducción punitiva derivada de la aceptación de cargos o el preacuerdo, la suspenderá por el mismo término, e impondrá en subsidio una pena sustituta que incorpore la rebaja punitiva correspondiente.

En caso de que durante el término de suspensión de la pena prevista en este parágrafo se acredite que la persona conocía del destino de los recursos y hubiese manifestado desconocerlo o haya suministrado información falsa, se reactivará la pena principal, perdiendo así las rebajas punitivas y los subrogados a los que se haya hecho beneficiario.

Para adelantar el trámite de reactivación de la pena principal, la Fiscalía General de la Nación remitirá comunicación escrita al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad en la que se acredite tal situación para que adopte las decisiones correspondientes en los términos previstos en el artículo 7A de la Ley 65 de 1993”.

Artículo 44. Modifíquese el artículo 410 de la Ley 906 de 2004, el cual quedaría así:

**“Artículo 410. *Obligatoriedad del servicio de peritos.*** El Fiscal General de la Nación o sus delegados podrán solicitar a las entidades públicas o privadas, la designación de expertos en determinada ciencia, arte o técnica, cuandoquiera que la naturaleza de las conductas punibles que se investigan requiera de la ilustración de tales expertos.

El director de la entidad o dependencia pública o privada realizará la designación dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del requerimiento de la Fiscalía. La designación como perito será de forzosa aceptación y solo podrá excusarse por enfermedad grave, por configurarse alguna de las causales de impedimento previstas en el artículo 56 de este Código, haber sido designado como perito en otra actuación en curso, o cuando exista una razón que, a juicio del fiscal del caso, pueda incidir negativamente en la investigación.

El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones consagradas en este parágrafo o del deber de comparecer al juicio oral dará lugar a falta disciplinaria gravísima en el caso de los servidores públicos o la imposición de multa de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes para los particulares”.

Artículo 45. Adiciónese un literal nuevo al artículo 64 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

**“Artículo 64. *Funciones.*** La comisión nacional para la moralización tendrá las siguientes funciones:

(...)

o) Diseñar el protocolo de acceso a la información e intercambio probatorio definido que deberán aplicar los integrantes de las Comisiones Regionales de Moralización”.

Artículo 46. *Solicitud de control excepcional por parte de la Auditoría General de la República y la Secretaría de Transparencia.* El Auditor General de la República o la Secretaría de Transparencia de la Presidencia podrán solicitar a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República que ejerzan el control excepcional y preferente de las investigaciones que se estén adelantando en el nivel territorial, previa presentación de un informe detallado en el cual sustenten las razones que fundamentan dicha solicitud.

Artículo 47. Adiciónese el artículo 7B a la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**“Artículo 7B. *Reactivación de la pena principal.*** Recibida la comunicación de que trata el artículo 349 de la Ley 906 de 2004, el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad dará traslado de la misma, por el medio más expedito, al condenado o a su apoderado para que en el término de cinco (5) días hábiles se pronuncie y aporte las pruebas que sustenten su pretensión. Vencido este plazo, el juez contará con quince (15) días para emitir su pronunciamiento.

En caso de encontrar procedente la reactivación de la pena principal, y hallándose privado de la libertad el condenado, el juez remitirá su decisión al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) para lo de su competencia. En caso de que el condenado esté gozando de libertad, el juez expedirá la correspondiente orden de captura y dará trámite a lo dispuesto en el artículo 299 de la Ley 906 de 2004.

**Parágrafo.** Para efectos de correr traslado de la comunicación de la Fiscalía y de la notificación de la decisión de que trata el presente artículo, los condenados que hayan sido beneficiados con la imposición de la pena sustituta contemplada en el artículo 349 de la Ley 906 de 2004, deberán suministrar al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad la dirección física o de correo electrónico para recibir sus comunicaciones. Se entenderá notificada la comunicación remitida a la dirección suministrada por el condenado”.

Artículo 48. *Detención y reclusión efectiva.* Modifíquese el inciso primero y adiciónese un parágrafo al artículo 29 de la Ley 65 de 1993, los cuales quedarán así:

**“Artículo 29. *Reclusión efectiva.*** Cuando el hecho punible haya sido cometido por personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, funcionarios y empleados de la Justicia Penal, Cuerpo de Policía Judicial y del Ministerio Público, servidores públicos de elección popular, funcionarios que gocen de fuero legal o constitucional, ancianos o indígenas, la detención

preventiva se llevará a cabo en establecimientos especiales o en instalaciones proporcionadas por el Estado. Esta situación se extiende a los ex servidores públicos respectivos.

(...)


**Parágrafo 2º.** Lo dispuesto en el inciso 2º en ningún caso aplicará a los servidores o ex servidores públicos condenados por cometer delitos que afecten el patrimonio del Estado, delitos dolosos contra la Administración Pública contemplados en el Título XV, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo del Libro Segundo de este Código y los que atenten contra la eficaz y recta impartición de justicia contemplados en los Capítulos Tercero, Sexto, Noveno del Título XVI del Libro Segundo del Código Penal, quienes deberán ser recluidos en pabellones especiales para servidores públicos dentro del respectivo establecimiento”.

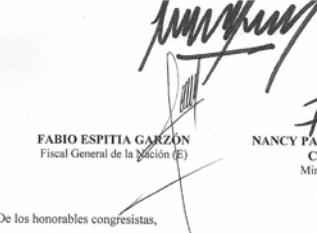



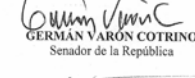
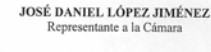


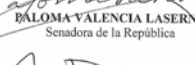
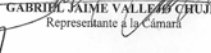




Artículo 49. Adiciónese un parágrafo al artículo 83 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

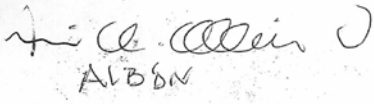
**“Parágrafo.** El término de prescripción para los delitos de peculado por apropiación, concusión, cohecho propio, cohecho impropio o cohecho por dar u ofrecer, será de veinte (20) años cuando la cuantía de lo apropiado, ofrecido, dado, aceptado o prometido supere los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 50. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

 EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO Senador de la República	 JHON JAIRO HOYOS GARCÍA Representante a la Cámara
 EFRAIN CEPEDA Senador de la República	 CARLOS EDUARDO ACOSTA L. Representante a la Cámara
 GUSTAVO BOLIVAR MORENO Senador de la República	 JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara
 CARLOS EDUARDO GUEVARA Senador de la República	 MARIA JOSÉ PIZARRO R. Representante a la Cámara
 AYDEE VIZARRAZO CUBILLOS Senadora de la República	 IRMA LUZ HERRERARODRIGUEZ Representante a la Cámara
 ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA Senadora de la República	 NEYLA RUIZ CORREA Representante a la Cámara
 ANGÉLICA LISBETH LOZANO Senadora de la República	 JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA Representante a la Cámara
 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República	 CATALINA ORTIZ LALINDE Representante a la Cámara
 JHON NERY JHON NERY	

 GRISELDA LOBO SILVA Senadora de la República	 INTI RAÚL ASPRILLA REYES Representante a la Cámara
 MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA Representante a la Cámara	 Gabriel Velasco
 Felicitas Valencia	 Mauricio TORO

 FABIO ESPITIA GARZÓN Fiscal General de la Nación (E)	 NANCY PATRICIA GUTIERREZ CASTAÑEDA Ministra del Interior
De los honorables congresistas,	
 LIDIO GARCÍA IBARRA Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX Representante a la Cámara
 GERMÁN VARÓN COTRINO Senador de la República	 JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ Representante a la Cámara
 SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ Senador de la República	 HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ G. Representante a la Cámara
 PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República	 GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI Representante a la Cámara
 ROY BARRERAS MONTEALEGRE Senador de la República	 HAROLD AUGUSTO VALENCIA INFANTE Representante a la Cámara
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República	 EDWARD DAVID RODRÍGUEZ Representante a la Cámara

  
ALBON

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer el marco normativo e institucional con el que dispone el Estado para luchar contra la corrupción. La iniciativa propone tres bloques de reformas dirigidas a impactar el fenómeno de la corrupción y a buscar una mayor transparencia en la contratación pública. En primer lugar, se

proponen medidas administrativas asociadas a las inhabilidades para contratar, la contratación directa y la bancarización de ciertas operaciones que involucran recursos públicos. En segundo lugar, medidas de derecho penal sustantivo, tanto general como especial, que, de un lado, hacen más estricto el régimen de cumplimiento de las sanciones penales impuestas a personas responsables de conductas punibles de corrupción, y, de otro, modifican y actualizan el catálogo de tipos penales disponibles en el Código Penal para enfrentar las diversas manifestaciones de este fenómeno criminal. En tercer y último lugar, se proponen reformas procesales para fortalecer la investigación y judicialización de la corrupción.

### 1. ANTECEDENTES

La iniciativa que se presenta al Congreso de la República tiene como antecedente el “Proyecto de ley Anticorrupción”<sup>1</sup> que se discutió durante dos (2) años en el Senado de la República y Cámara de Representantes. En esa oportunidad, puntualmente el 20 de julio de 2017, la Fiscalía General de la Nación planteó un paquete de medidas<sup>2</sup> que fueron acumuladas con propuestas tanto del ejecutivo como de varias bancadas desde el legislativo que tenían como común denominador la lucha contra la corrupción<sup>3</sup>. Dicho proyecto de ley, así mismo, fue discutido por el Consejo Superior de Política Criminal en el mes de septiembre de 2017. Esa instancia asesora del Gobierno nacional emitió el concepto 19.27<sup>4</sup> con un sentido favorable por la iniciativa en cuestión y ofreció adicionalmente algunos comentarios para que se consideraran en la deliberación.

Las observaciones presentadas en los distintos debates<sup>5</sup> fueron discutidas y aprobadas con el autor del proyecto, los ponentes de todas las bancadas y el Gobierno nacional en diferentes mesas de trabajo permitieron aprobar el texto que

<sup>1</sup> Proyecto de ley número 18 de 2018 Senado, 05 de 2017 Cámara, acumulado con los Proyectos de ley número 16 de 2017, 47 de 2017, 52 de 2017 Senado, 109 de 2017 y 114 de 2017 Cámara.

<sup>2</sup> *Gaceta del Congreso* número 587 de 2017.

<sup>3</sup> Consulta popular Anticorrupción 26 de agosto de 2018. Mesa Técnica de Anticorrupción 29 de agosto de 2018.

<sup>4</sup> Consejo Superior de Política Criminal. *Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley número 05 de 2017 Cámara, por medio del cual se adoptan medidas en materia penal en contra de la corrupción*. Disponible en: [http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos/ConceptosCSPC/2017/19%20CSPC%20P\\_005%20de%202017%20C\\_Corrupcio%CC%81n%20FGN.pdf](http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos/ConceptosCSPC/2017/19%20CSPC%20P_005%20de%202017%20C_Corrupcio%CC%81n%20FGN.pdf)

<sup>5</sup> Comisión Primera de la Cámara de Representantes en sesión del cinco (5) de junio de 2018. Plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión del diecinueve (19) de junio de 2018. Comisión Primera del Senado de la República en las sesiones del ocho (8) y nueve (9) de octubre de 2018.

se presenta a continuación a consideración del Congreso de la República<sup>6</sup>.

### 2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Distintos informes, estudios y diagnósticos han demostrado que el índice de corrupción en Colombia se mantiene en niveles porcentuales muy altos respecto a la mayoría de países de la región. Esto significa que persiste en el país una tendencia a cometer actos corruptos relacionados especialmente con los procesos electorales, la contratación pública y el desempeño de los servidores públicos<sup>7</sup>.

Adicionalmente, este fenómeno, que ha permeado la institucionalidad desde hace años y ha comprometido importantes recursos presupuestales y bienes públicos, así como su percepción, parecen ir en aumento. La Fiscalía General de la Nación ha registrado que, entre 2008 y 2018, las denuncias por actos de corrupción han incrementado significativamente. Este comportamiento se puede observar en la Tabla 1 que se presenta a continuación, la cual da cuenta del comportamiento en el tiempo de los delitos relacionados con corrupción que ya estaban tipificados en el 2008, para el periodo comprendido entre 2008 y 2018.

**Tabla 1. Comportamiento en el tiempo de entradas por delitos de corrupción (2008-2018)**

DELITO SPOA	Año de entrada		
	2008	2018	Crecimiento
Fraude al sufragante artículo 388 C. P.	33	64	94%
Fraude en la inscripción de cédulas artículo 389 C. P.	112	175	56%
Corrupción de sufragante artículo 390 C. P.	67	236	252%
Alteración de resultados electorales artículo 394 C. P.	25	96	284%
Peculado por apropiación artículo 397 C. P.	1.239	2.387	93%

<sup>6</sup> Texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República el 17 de junio de 2019. *Gaceta del Congreso* número 564 de 2019.

<sup>7</sup> Un completo estudio sobre la materia fue documentado en el libro “El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia” de la profesora Carolina Isaza publicado en 2011 por la Universidad Externado de Colombia. En esta obra se establece que “[s]egún esta medida, entonces, Colombia ha pasado en diez años a un nivel de corrupción menos grave, pero no ha logrado alcanzar el promedio de 5,0 ni aun mantenerse en el 4,0. Con respecto a los otros países de América, Colombia se ubicaba en 2010 en el lugar 14 de 28 (Transparencia Internacional, 2010). Todo esto indica que el país tuvo sus avances más importantes en los primeros cinco años del periodo 1998-2010, pero luego, a pesar de haber hecho muchos esfuerzos contra la corrupción, parece estar estancado en niveles similares de puntuación y de posición relativa”.

Peculado por apropiación artículo 397 C. P. Atenuado artículo 401 C. P.	2	20	900%
Peculado por uso artículo 398 C. P.	90	142	58%
Peculado por aplicación oficial diferente artículo 399 C. P.	159	170	7%
Peculado culposo artículo 400 C. P.	122	157	29%
Omisión del agente retenedor o recaudador artículo 402 C. P.	2.339	5.302	127%
Concusión artículo 404 C. P.	442	926	110%
Cohecho propio artículo 405 C. P.	95	282	197%
Cohecho impropio artículo 406 C. P.	46	114	148%
Cohecho por dar u ofrecer artículo 407 C. P.	447	1.038	132%
Violación al régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades artículo 408 C. P.	50	76	52%
Interés indebido en la celebración de contratos artículo 409 C. P.	200	542	171%
Contrato sin cumplimiento de requisitos legales artículo 410 C. P.	621	2.519	306%
Tráfico de influencias de servidor público artículo 411 C. P.	46	171	272%
Enriquecimiento ilícito artículo 412 C. P.	206	204	-1%
Prevaricato por acción artículo 413 C. P.	1.014	2.981	194%
Prevaricato por omisión artículo 414 C. P.	918	2.220	142%
Abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto artículo 416	1.948	6.492	233%
Abuso de autoridad por omisión de denuncia artículo 417 C. P. Inciso 1	27	93	244%
Revelación de secreto artículo 418 C. P. Inciso 1	7	31	343%
Utilización de asunto sometido a secreto o reserva artículo 419 C. P.	3	8	167%
Utilización indebida de información oficial privilegiada. Art. 420 C. P.	6	20	233%
Asesoramiento y otras actuaciones ilegales artículo 421 C. P. Inciso 1	9	8	-11%
Asesoramiento y otras actuaciones ilegales artículo 421 C. P. Inciso 2 responsable servidor de la Rama Judicial o del Ministerio Público	2	16	700%
Intervención en política artículo 422 C. P.	14	38	171%
Empleo ilegal de la fuerza pública artículo 423 C. P.	16	15	-6%

Omisión de apoyo artículo 424 C. P.	6	10	67%
Usurpación de funciones públicas artículo 425 C. P.	45	94	109%
Simulación de investidura o cargo artículo 426 C. P.	74	133	80%
Simulación de investidura o cargo artículo 426 C. P. Agravado por fines terroristas artículo 427 C. P.	15	6	-60%
Abuso de función pública artículo 428 C. P.	197	146	-26%
Violencia contra servidor público artículo 429 C. P.	1.583	5.264	233%

Asimismo, según los resultados del índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, la imagen de transparencia en el sector público en Colombia cayó de 37 a 36 puntos sobre 100 (siendo 100 el mejor puntaje posible en términos de transparencia), con lo que Colombia descendió del puesto 96 al 99 dentro de un grupo de 180 países que participaron en esta misma medición<sup>8</sup>.

Esta realidad deteriora la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, desvía los recursos públicos que deberían destinarse a la satisfacción de los intereses colectivos y afecta la objetividad de las actuaciones públicas. Lo anterior es justificación suficiente para que el Estado priorice la implementación de políticas públicas encaminadas a prevenir, reducir, investigar y judicializar las conductas delictivas que se han identificado como principales generadoras de corrupción. Transparencia Internacional, una organización no gubernamental, ha advertido que las medidas adoptadas para hacerle frente a la corrupción en Colombia, han sido insuficientes, y ha señalado la urgencia de:

(...) reactivar la discusión de una agenda de reformas normativas técnicamente sólidas, sustentadas en los compromisos internacionales que el país ha adquirido, y apoyada en un diálogo con distintos sectores (...) y adelantar una agenda legislativa donde resulta imprescindible fortalecer un régimen de control a los conflictos de interés y a la puerta giratoria de altos funcionarios del Estado, avanzar en legislación en materia de responsabilidad penal de personas jurídicas, y reactivar las reformas política y a la justicia<sup>9</sup>.

Así, esta iniciativa que se presenta al Congreso de la República busca impactar este fenómeno delictivo que, de acuerdo con cifras de la Procuraduría General de la Nación, le cuesta a los colombianos alrededor de \$50 billones de pesos al año, entre un 4% y un 6% del Producto Interno Bruto (PIB) anual<sup>10</sup>. En otras palabras, con esta

<sup>8</sup> Transparencia por Colombia, Índice de Percepción de la Corrupción 2018. Disponible en la página web <http://transparenciacolombia.org.co/2019/02/25/resultados-ipc-2018/>

<sup>9</sup> *Ídem*.

<sup>10</sup> Procurador General de la Nación, Fernando Carri-

propuesta legislativa se busca adoptar medidas de carácter integral, inscritas en una política criminal coherente, que suministre herramientas para que la corrupción sea perseguida y castigada sin tregua.

Esta iniciativa reconoce además que las graves consecuencias de la corrupción han sido advertidas incluso por instancias internacionales, las cuales han elaborado instrumentos transnacionales que promueven la lucha frontal contra la corrupción, bajo la premisa de que todos los componentes de este flagelo y las causas que lo producen deben ser desterrados. Estos instrumentos internacionales encuentran su fundamento en la convicción de que los actos de corrupción pueden implicar el desconocimiento de los derechos humanos. Así, por ejemplo, los tratados y procedimientos especiales de las Naciones Unidas han concluido que este fenómeno criminal impide que los Estados cumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos, porque los actos de corrupción interfieren con el deber estatal de “proteger a las personas” y garantizar la efectividad de los derechos<sup>11</sup>.

En consecuencia, la corrupción podría considerarse incluso una violación muy seria, compleja y preocupante a los derechos. De allí que Colombia deba fortalecer sus herramientas para atacar las conductas corruptas en todos los niveles del sector público e incluso privado. Para desarrollar esta labor es necesario tener en cuenta los lineamientos generales consignados en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>12</sup> y en la Convención Interamericana contra la Corrupción, los cuales han reconocido la gravedad de los efectos de este fenómeno que “socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos”<sup>13</sup> y que, en consecuencia,

exige incluso modificaciones normativas e institucionales para conjurar sus nocivos efectos.

### 3. ARTICULADO PROPUESTO

La Fiscalía General de la Nación, en virtud de la iniciativa legislativa que la Constitución le otorga al Fiscal General de la Nación en el diseño de la política criminal del Estado<sup>14</sup>, y buscando materializar los consensos y acuerdos que se han alcanzado con el gobierno nacional y con distintos sectores políticos frente a la respuesta institucional que contrarreste la ocurrencia de actos de corrupción, es prioritario para la agenda legislativa implementar una serie de medidas que, en conjunto, permitan mejorar la respuesta en prevención, detección, persecución e investigación de este tipo de actos.

Esta iniciativa además se apoya en la obligación que le asiste al Estado colombiano de cumplir algunos compromisos incluidos en instrumentos internacionales, en especial la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, que fue incorporada al ordenamiento jurídico interno por medio de la Ley 970 de 2005 y declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-172 de 2006<sup>15</sup>. Este instrumento contiene una serie de medidas y mandatos para los Estados parte que en la práctica los obligan a modificar la estructura normativa en materia de corrupción. Es así como se establecen directrices en materia de políticas y prácticas de prevención en el sector público, códigos de conducta para funcionarios públicos, contratación pública y gestión de la hacienda pública, entre otras.

Se sigue de lo anterior que el cumplimiento de los compromisos establecidos en la Convención,

Ilo Flórez. La corrupción es casi una pandemia que exige respuestas internacionales: Procurador (2019). *La República*. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/La-corrupcion-es-casi-una-pandemia-que-exige-respuestas-internacionales> Procurador.news

<sup>11</sup> AAVV, la Corrupción y los Derechos Humanos Estableciendo el Vínculo. Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2009. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, p. 27 en todos los niveles del sector público e incluso privado. Para desarrollar esta labor es necesario tener en cuenta los lineamientos generales consignados en la Convención de las Naciones.

<sup>12</sup> AAVV, la Corrupción y los Derechos Humanos Estableciendo el Vínculo. Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2009. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, p. 27 en todos los niveles del sector público e incluso privado. Para desarrollar esta labor es necesario tener en cuenta los lineamientos generales consignados en la Convención de las Naciones-

<sup>13</sup> Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita el 29 de marzo de 1996 y aprobada por la Ley 412 de 1997.

<sup>14</sup> El numeral 4 del artículo 251, modificado por el artículo 3° del Acto Legislativo número 003 de 2002, dispone que: “[s]on funciones especiales del Fiscal General de la Nación: //(...) 4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto”.

<sup>15</sup> En uno de los apartados de la sentencia la Corte precisó lo siguiente: “Resulta plenamente aplicable para el asunto de la referencia. En efecto, la obligación del Estado colombiano de implementar instrumentos jurídicos de diversa naturaleza, dirigidos a la prevención de la corrupción es consecuencia natural de los postulados constitucionales que propugnan por la transparencia en el ejercicio de la función pública como condición necesaria para el debido funcionamiento del sistema democrático. [...] Así, ante la grave afectación que los actos de corrupción irrogan a bienes jurídicos intrínsecamente valiosos en tanto están estrechamente relacionados con principios y valores constitucionales, toda actuación que tenga por objeto la prevención del fenómeno es, no solo acorde a la Carta, sino también una vía adecuada y necesaria para la realización de las finalidades del aparato estatal. No puede perderse de vista, adicionalmente, los elementos innovadores que contiene la Convención, relacionados con la extensión de la prevención de los actos de corrupción al ámbito privado y el reforzamiento de la participación ciudadana en esta labor”.

así como también en instrumentos normativos internos, exige una profunda reforma en materia legislativa que guarde coherencia con la estrategia global de lucha contra la corrupción y adicionalmente sea efectiva en el entorno del conflicto interno. Una propuesta de esa dimensión debe comprender distintos ámbitos referidos no solo a la creación o modificación de tipos penales, sino también a la implementación de instrumentos procesales, mecanismos de cooperación y otras medidas administrativas especiales que propendan por un verdadero replanteamiento del sistema penal en materia de corrupción.

En consecuencia, lo que se propone en esta oportunidad se materializa en reformas y adiciones a cuatro instrumentos legales: (i) el Código Penal - Ley 599 de 2000 -; (ii) el Código de Procedimiento Penal - Ley 906 de 2004 -; (iii) el Código Penitenciario y Carcelario - Ley 65 de 1993 -; y (iv) el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - Ley 80 de 1993 -. Los ajustes se dirigen a cumplir con los objetivos establecidos en materia de política criminal y en superar las dificultades que han detectado los fiscales en la investigación de delitos contra la administración pública y contra la administración de justicia, así como aquellas advertidas por autoridades que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control.

El proyecto comprende las siguientes temáticas:

a) Medidas administrativas para desestimular y reducir las acciones delictivas en materia de corrupción, asociadas, entre otras, a las inhabilidades para contratar, la contratación directa, la bancarización de ciertas operaciones que involucran recursos públicos.

b) Medidas punitivas para conductas criminales relacionadas con la administración pública la administración de justicia y el orden económico y social.

c) Medidas procesales para fortalecer la investigación y judicialización de la corrupción.

### 3.1 Medidas administrativas

#### 3.1.1 Medidas relacionadas con la contratación pública o que involucra recursos públicos

En relación con la contratación pública, la iniciativa propone modificar el artículo 8° de la Ley 80 de 1993, que trata sobre las inhabilidades e incompatibilidades para contratar con Estado<sup>16</sup>. Se propone extender la inhabilidad para contratar con el Estado en los casos de las personas jurídicas sobre las cuales se haya ordenado la suspensión de la personería jurídica en los términos de ley, o cuyos representantes legales, administradores de hecho o de derecho, miembros de junta directiva o sus socios controlantes, sus matrices, subordinadas y/o las sucursales de sociedades extranjeras, hayan sido beneficiados con la aplicación de un

principio de oportunidad por cualquier delito contra la administración pública o el patrimonio del Estado.

Se propone además que la mencionada inhabilidad se extienda de forma permanente. En este caso, lo que se pretende es acompasar la prohibición contractual con el principio de oportunidad del proceso penal. Debe tenerse en cuenta que actualmente una persona que participó en la ejecución de delitos que atentan gravemente contra la administración pública, pero que la Fiscalía requiere su colaboración para desarticular una red de corrupción y por ello aplica del principio de oportunidad, puede seguir contratando con el Estado a través de la persona jurídica que se utilizó para atentar contra la administración y el patrimonio público, circunstancia que resulta inaceptable desde el punto de vista de la moralidad pública.

Es importante destacar que la Corte Constitucional ha establecido que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para establecer dos tipos de inhabilidades: las que se originan en una sanción impuesta por la potestad sancionatoria del Estado y aquellas que no tienen origen en sanción alguna, sino que responden a mecanismos legales o constitucionales para proteger principios y valores del ordenamiento jurídico colombiano<sup>17</sup>.

En relación con estas últimas sanciones, la Corte ha establecido que la finalidad de las inhabilidades relacionadas con la protección de principios, derechos y valores constitucionales, es:

(...) [L] a protección de preceptos como la lealtad empresarial, la moralidad, la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, el interés general o el sigilo profesional, entre otros fundamentos. En este sentido, las prohibiciones e inhabilidades corresponden a modalidades diferentes de protección del interés general y no se identifican ni asimilan a las sanciones que se imponen por la comisión de delitos o de faltas administrativas. // Desde este punto de vista la inhabilidad no

<sup>17</sup> Corte Constitucional, C-348 de 2004, M. P. Jaime Córdoba Triviño. En esta sentencia, la Corte estableció que “[d]e acuerdo con los artículos 6°, 123 y 150 numeral 23 de la Constitución, salvo los eventos expresamente señalados por el Constituyente, corresponde a la ley determinar el régimen de calidades, inhabilidades, incompatibilidades y requisitos para desempeñar los empleos públicos. De ahí que, tal y como lo ha dicho esta Corte, el legislador dispone de una amplia discrecionalidad para establecer el régimen de inhabilidades para los servidores públicos, sin más limitaciones que las que surgen de la propia Carta Política [cita omitida]. Corresponde entonces a este órgano político “evaluar y definir el alcance de cada uno de los hechos, situaciones o actos constitutivos de inhabilidad o incompatibilidad, así como el tiempo durante el cual se extienden y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas [cita omitida]”.

<sup>16</sup> Artículo 2° del proyecto.

constituye una pena ni una sanción; de lo contrario, carecerían de legitimidad límites consagrados en la propia Constitución Política.[...] En el mismo sentido las inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado no constituyen sanción penal ni administrativa para los participantes o interesados en un proceso licitatorio<sup>18</sup> (subrayas fuera del original).

Así, la inhabilidad que se propone en el nuevo inciso del literal j) del artículo 8° de la Ley 80 de 1993 no tiene relación con una sanción en tanto que el principio de oportunidad impide continuar con la persecución penal. De ahí que deba considerarse como una inhabilidad encaminada a la protección de la moralidad en la administración y la contratación pública y se repute legítima desde el punto de vista constitucional, como resultado del ejercicio del amplio margen de configuración del legislador en esta materia.

De otra parte, se propone que las inhabilidades que rigen la contratación estatal se extiendan a los procesos contractuales privados en los que se comprometan recursos públicos<sup>19</sup>. Sobre este aspecto, no debe olvidarse que las inhabilidades constituyen prohibiciones o requisitos negativos que tienen el objetivo de crear condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad en el desempeño de la función pública y la ejecución de los recursos públicos. De tal suerte que, si lo que se pretende es que la actividad estatal obedezca a criterios objetivos y al adecuado cumplimiento de los fines del Estado, no solo debe aspirarse a este propósito cuando se actúa bajo el régimen de contratación público, sino también en los casos de contratos que se rigen por las normas privadas se comprometan recursos públicos.

En ese mismo sentido, este proyecto de ley busca que a partir de la inhabilidad sobreviniente generada para las personas naturales o jurídicas que hayan sido declaradas responsables, administrativa o judicialmente, por conductas de corrupción, no sean esas mismas personas las llamadas a renunciar a la ejecución de sus contratos<sup>20</sup>. Por el contrario, esta obligación se impone en cabeza de la entidad estatal del caso que, además, deberá ser la que seleccione al contratista al que se le cederá el contrato. De esta manera, ya no será una persona natural o jurídica sancionada por conductas relacionadas con corrupción la llamada a elegir el cesionario de sus propios contratos.

Por último, otra importante medida en la contratación estatal se relaciona con la regulación de la contratación directa en el caso de contratos interadministrativos<sup>21</sup>. En términos generales,

se propone cuando la entidad ejecutora tenga un régimen aplicable diferente al de la Ley 80 de 1993, la subcontratación y su ejecución sí estará sometida a dicha ley. Así, sin modificar el régimen contractual de los ejecutores, se procura garantizar que quienes se hagan cargo de los contratos interadministrativos resulten ser idóneos para su ejecución.

Esta propuesta se fundamenta en que la Fiscalía ha identificado que en reiterados casos este tipo de contratación ha conducido a usos fraudulentos, acudiéndose a la contratación directa con entidades públicas que solo en “el papel” (estatutos) son idóneas para la ejecución de un contrato, pero que en realidad no lo son. En estos casos, luego de suscrito el convenio interadministrativo, las entidades subcontratan la ejecución de las obligaciones utilizando las normas privadas de contratación en contravía de los principios de la contratación estatal y la administración pública.

### 3.1.2 Otras medidas para la transparencia

Además de las intervenciones al nivel de la contratación, la iniciativa contiene cuatro propuestas de vital importancia en la prevención de los actos de corrupción. La primera de estas se relaciona con la bancarización de ciertas operaciones que involucran recursos públicos<sup>22</sup> con el fin de permitir llevar controles más estrictos sobre los movimientos de dinero que se efectúen en virtud de la ejecución de contratos públicos. Se propone que todos los contratos estatales incluyan cláusulas que regulen la obligación, para la entidad contratante y los contratistas, de realizar todas las consignaciones o transferencias de dinero a subcontratistas y terceros a través de cuentas bancarias, transferencias electrónicas o corresponsales bancarios, salvo en los casos que expresamente determine el Gobierno nacional. Esto con el propósito de erradicar la práctica poco transparente de realizar pagos en efectivo. Se trata de un importante problema para el Estado colombiano, ya que dicho escenario resulta propicio para la comisión de delitos como el lavado de activos y la financiación del terrorismo, pues dificulta el rastreo de flujos financieros ilícitos.

La segunda propuesta consiste en la conservación de documentos por parte de entidades sin ánimo de lucro<sup>23</sup>. Para estas se propone la obligación de conservar la información relacionada con su existencia y representación legal, reformas y actividades estatutarias, libros de actas, registros contables, inventarios y estados financieros, durante 10 años contados desde la fecha de producción o elaboración del documento, o fecha del último asiento contable, similar a la que existe para las sociedades. La realidad ha señalado que este tipo de entidades sin ánimo

<sup>18</sup> Corte Constitucional, C-780 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en la Sentencia C-1016 de 2012, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>19</sup> Artículo 3° del proyecto.

<sup>20</sup> Artículo 4° del proyecto.

<sup>21</sup> Artículo 5° del proyecto.

<sup>22</sup> Artículo 6° del proyecto.

<sup>23</sup> Artículo 7° del proyecto.



de lucro han sido reiteradamente utilizadas para defalcarse el erario, ya sea a través de fundaciones de papel o a través de la constitución de múltiples fundaciones por las mismas personas naturales se adueñan de la contratación en varias regiones. Esta práctica se ve propiciada por la ausencia del deber de este tipo de personas jurídicas de mantener algún tipo de contabilidad o documentación sobre su funcionamiento. Esta circunstancia afecta la transparencia y el seguimiento de los recursos contables, y hace que las investigaciones penales en esta materia tengan un mayor grado de dificultad, al no existir soportes contables sobre el manejo de los recursos del Estado.

La tercera propuesta se relaciona con la Comisión Nacional de Moralización, organismo especial de lucha contra la corrupción, creado por la Ley 1474 de 2011. Se propone adicionar una nueva función para que dicha comisión también se encargue de diseñar el protocolo de acceso a la información e intercambio probatorio definido que deberán aplicar los integrantes de las Comisiones Regionales de Moralización<sup>24</sup>.

Por último, la iniciativa propone implementar un mecanismo mediante el cual el Auditor General de la República o la Secretaría de Transparencia de la Presidencia puedan solicitarle directamente a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República que ejerzan sus funciones de control excepcional y preferente en las investigaciones que se adelanten en el nivel territorial<sup>25</sup>. La entidad que solicite el ejercicio del control excepcional y preferente, deberá presentar previamente un informe detallado sustentando su solicitud. Este mecanismo se introduce como una herramienta fundamental en la lucha efectiva y oportuna contra la corrupción que se presenta en las regiones, que son las más golpeadas por este fenómeno y muchas veces las menos atendidas<sup>26</sup>.

### 3.2. Medidas punitivas

Estas disposiciones se plantean en el marco de la configuración democrática de las leyes penales, cuyo eje fundamental es permitirle al legislador la creación, adición, modificación o eliminación de normas, de acuerdo con criterios de política criminal<sup>27</sup>. Como lo ha establecido

la Corte Constitucional, de conformidad con el principio democrático y el de soberanía popular, tras valorar la importancia de diseñar la política criminal del Estado, “el legislador penal puede crear, modificar y suprimir figuras delictivas”<sup>28</sup> a partir de “la determinación de los bienes jurídicos que merecen tutela penal”<sup>29</sup>.

Así, con esta propuesta se busca dar respuesta a la necesidad de modificar las normas que sancionan las conductas de corrupción, con el fin de que su implementación permita reducir esta práctica y, a la vez, sancionar con mayor rigurosidad a quienes incurran en ella.

Como se explicará a continuación, se busca por ejemplo evitar que quienes incurren en conductas corruptas puedan acceder a beneficios que les permitan disfrutar del enriquecimiento que han logrado a través de sus conductas, o evadir las sanciones que sus conductas ameritan. Esto implica, además, sancionar conductas de corrupción que se presentan tanto en el sector público como en el sector privado.

#### 3.2.1. Modificaciones en el régimen de privación de la libertad de personas condenadas o procesadas por actos de corrupción

La primera de las medidas que se plantean es la modificación del artículo 38G de la Ley 599 de 2000, que trata sobre la prisión domiciliaria por pena parcial cumplida<sup>30</sup>. La propuesta va encaminada a excluir de la posibilidad de que la ejecución de la pena privativa de la libertad se cumpla en el lugar de residencia a quienes hayan sido condenados por conductas de corrupción. Así, se incluye dentro de las excepciones establecidas en este artículo a los condenados por: i) los delitos que afecten el patrimonio del Estado; ii) los delitos dolosos contra la administración pública contemplados en el Título XV, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo de la mencionada ley; y iii) los delitos que atentan contra la eficaz y recta impartición de justicia contemplados en los Capítulos Tercero,

las conductas que constituyen delitos, las sanciones que deben imponerse y el procedimiento a cumplirse. Le asiste en materia penal una competencia amplia que encuentra respaldo constitucional en los principios democrático y de soberanía popular (artículos 1° y 3° superior). *Bien puede el legislador penal crear, modificar y suprimir figuras delictivas; introducir clasificaciones entre las mismas; establecer modalidades punitivas; graduar las penas que resulten aplicables; y fijar la clase y magnitud de estas con arreglo a criterios de atenuación o agravación; todo ello de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe sobre los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos ocasionen al conglomerado social”.*

<sup>24</sup> Artículo 45 del proyecto.

<sup>25</sup> Artículo 46 del proyecto.

<sup>26</sup> Según el informe *Así se mueve la corrupción: Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018*, de Transparencia por Colombia, el 69% de los casos de corrupción tiene lugar en los municipios, el 25% en los departamentos y 6% en las entidades del orden nacional. Corporación Transparencia por Colombia (2019). Disponible en: [http://www.monitorciudadano.co/docs/asi\\_se\\_mueve\\_la\\_corrupcion.pdf](http://www.monitorciudadano.co/docs/asi_se_mueve_la_corrupcion.pdf)

<sup>27</sup> <sup>27</sup> Sobre el tema la Corte Constitucional en la Sentencia C-387 de 2014, estableció: “Ha señalado esta Corporación que al Congreso de la República se le asigna competencia en la definición de la política criminal del Estado (artículo 114 y 150 superiores), para determinar

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-108 de 2017, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>29</sup> Ídem.

<sup>30</sup> Artículo 8° del proyecto.

Sexto, Noveno del Título XVI del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000.

De manera similar, se introduce una lista de delitos relacionados con conductas de corrupción al parágrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004, que establece la prohibición de sustituir la detención preventiva en establecimiento carcelario por detención domiciliaria cuando la imputación se refiera a una lista taxativa de delitos<sup>31</sup>.

Con base en esta modificación, no habría lugar a la sustitución de la detención preventiva en procesos que se adelanten por los delitos de violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades; acuerdos restrictivos de la competencia; tráfico de influencias de particular; prevaricato; falso testimonio; soborno; soborno en actuación penal; favorecimiento; amenaza a testigo; ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio. De esta manera, se complementa esta previsión que ya prohibía la sustitución de la privación preventiva de la libertad para conductas de corrupción como el cohecho, el interés indebido en la celebración de contratos, entre otras.

Así mismo, se propone la obligatoriedad de una pena accesoria para aquellas personas condenadas por conductas de corrupción en las que hayan incurrido con abuso del ejercicio de su profesión, arte, oficio, industria o comercio, o en las que haya mediado relación de causalidad entre el delito y la profesión o se hayan contravenido las obligaciones que de su ejercicio se deriven<sup>32</sup>. Lo anterior, en la medida en que se ha identificado como común denominador de los delitos contra la administración pública el uso de las profesiones liberales en la inducción y participación de estas conductas criminales, que requiere un intervención del derecho penal para prevenir la ocurrencia de nuevos delitos que afecten la función y el patrimonio público.

Por otra parte, se introduce el mecanismo de la reactivación de la pena principal<sup>33</sup> para aquellos casos en los que un procesado por conductas de corrupción<sup>34</sup>, tras declarar falsamente no haber incrementado su patrimonio y/o no conocer del destino de los recursos, acceda a beneficios en virtud de un preacuerdo o una aceptación de cargos<sup>35</sup>.

Se propone que en los eventos en los que el indiciado manifieste no tener conocimiento sobre el destino de los recursos, el juez imponga la pena

a la que hubiere lugar sin la reducción punitiva y la suspenda por el mismo término, imponiendo a la vez una pena sustituta que incorpore la rebaja punitiva correspondiente en subsidio. En caso de que durante el término de suspensión de la pena principal se acredite que la persona conocía del destino de los recursos y hubiese manifestado desconocerlo o hubiera suministrado información falsa, se reactivaría la pena principal, perdiendo así las rebajas punitivas y los subrogados a los que se hubiera hecho beneficiario el condenado.

De esta manera, sin negarle al procesado su derecho al debido proceso y a recibir los beneficios previstos en la ley en virtud de un preacuerdo o una aceptación de cargos, se fortalecen las herramientas de la justicia para asegurar que la información provista por el procesado en esos escenarios sea fidedigna y que haya consecuencias en caso de no serlo. Correspondientemente con lo anterior, se dispone de la adición de un artículo 7B a la Ley 65 de 1993<sup>36</sup>, mediante la cual se establece el procedimiento para la reactivación de la pena principal.

### 3.2.2. Ajustes en el catálogo de delitos relacionados con actos de corrupción

En cuanto a la propuesta de ajustar el catálogo de delitos en materia de corrupción (Libro II del Código Penal), haciendo uso de la libertad de configuración legislativa y de criterios de priorización en materia de política criminal, esta busca, en primer lugar, proteger de manera especial algunos sectores que son especialmente vulnerables a los fenómenos de la corrupción y cuya afectación tiene consecuencias directas sobre la capacidad del Estado de salvaguardar los derechos de la población.

Se proponen medidas específicas contra ciertas conductas de corrupción. Por ejemplo, se prevén circunstancias de agravación punitiva para las conductas relacionadas con la falsedad en documentos que recaigan sobre documentos privados o públicos relacionados con el sistema general de seguridad social o con programas estatales de atención a niños, niñas y adolescentes<sup>37</sup>. Por un lado, esta priorización responde a la protección de los delitos contra la fe pública, pues en ellos se encuentra inmersa la credibilidad otorgada a los signos, objetos o instrumentos que constituyen medio de prueba acerca de la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas relevantes. Precisamente, con los documentos se acredita un hecho y se facilitan las relaciones entre los asociados. Por ello, a algunos se les da una connotación especial para garantizar tal crédito<sup>38</sup>.

Por otro lado, la construcción de este agravante toma mayor relevancia si se tiene en cuenta que

<sup>31</sup> Artículo 41 del proyecto.

<sup>32</sup> Artículo 9° del proyecto.

<sup>33</sup> Artículo 32 del proyecto.

<sup>34</sup> Delitos que afecten el patrimonio del Estado, por los delitos dolosos contra la administración pública contemplados en el Título XV, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 y/o por los que atentan contra la eficaz y recta impartición de justicia.

<sup>35</sup> Artículo 43 del proyecto.

<sup>36</sup> Artículo 47 del proyecto.

<sup>37</sup> Artículo 12 del proyecto.

<sup>38</sup> Sentencia Sala Penal CSJ de 16 de marzo de 2011, R. 34718.

se encuentra intrínsecamente ligado a conductas criminales que atentan contra el sistema general de seguridad social. En este caso está de por medio la protección de mandatos que son transversales al Estado Social de Derecho. Así, la gravedad que supone alterar documentos que tienen relevancia en el sistema general de seguridad social hace necesaria, proporcional y razonable la inclusión de esta previsión, pues ese tipo de acciones criminales terminan afectando a los sectores más vulnerables de la población, que requieren de los beneficios del sistema, y afectan la sostenibilidad del mismo.

De igual manera, se hace una inclusión en el artículo 318 de la Ley 599 de 2000, sobre las urbanizaciones ilegales, para hacer una referencia expresa a la intervención de los servidores públicos –por sí mismos o por como parte de órganos colegiados– en la modificación arbitraria de los planes de ordenamiento territorial (POT)<sup>39</sup>. Esta inclusión responde a una necesidad identificada por la Fiscalía General de la Nación, ya que en los últimos años ha identificado una práctica generalizada en los municipios de incurrir en modificaciones irregulares a los POT para el favorecimiento de intereses particulares. Esta ha sido una de las temáticas priorizadas por la entidad en materia de corrupción a nivel nacional. Adicionalmente, este artículo aumenta las penas para el servidor público que modifique los POT arbitrariamente, pero también para el que participe en las urbanizaciones ilegales en los términos descritos en el artículo 318 de la Ley 599 de 2000.

En este mismo sentido, en general, se proponen consecuencias más graves para profesionales y servidores públicos que se presten para conductas de corrupción. Así, se prevé que las sanciones previstas para los servidores públicos que intervengan en la tramitación, aprobación o celebración de un contrato con violación al régimen legal o constitucional sobre inhabilidades o incompatibilidades (violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades)<sup>40</sup> y los que en ejercicio de sus funciones tramiten contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o los celebren o liquiden sin verificar el cumplimiento de los mismos (contrato sin cumplimiento de requisitos legales)<sup>41</sup>, les sean aplicables a los contratistas que incurran en las mismas conductas. Así se implementan medidas estratégicas para combatir los fenómenos delictivos asociados a la corrupción, tomando en consideración que las acciones criminales que generan corrupción en materia de contratación pública están asociadas a una cadena cuyos eslabones están integrados por diversos actores. En ese sentido, cualquier estrategia de política criminal que esté

orientada a promover políticas de prevención y reducción de estos delitos, debe abarcar no solo a los funcionarios públicos sino también a los contratistas que intervengan en la celebración de un contrato público con violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Frente a este panorama la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido la tesis de que en los delitos relacionados con la contratación pública es admisible equiparar la responsabilidad del servidor público con la del particular que intervino en el hecho delictivo<sup>42</sup>. De este modo, se está cumpliendo con el principio superior de prevalencia del interés público y adicionalmente con el deber de los particulares de colaborar con el Estado en el cumplimiento de sus fines constitucionales. Aquí no solo está en juego la necesidad de implementar medidas legislativas necesarias para enfrentar el fenómeno criminal de la corrupción, sino también está de por medio el interés general y la protección de los recursos públicos. Sobre el tema la jurisprudencia precisó lo siguiente:

[E]n este orden de ideas, la defensa del principio del interés general no solo constituye la finalidad primordial sino el cimiento y la estructura de la contratación administrativa, y en esa medida todas las actividades que se desarrollan en torno a la contratación pública son preponderantemente regladas, quedando muy poco espacio para la discrecionalidad. De ahí, que el objetivo central del Estatuto de Contratación, Ley 80 de 1993, haya sido precisamente “*disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales*”; y el de la ley que lo reforma, Ley 1150 de 2007, “*introducir medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y dictar otras*

<sup>39</sup> Artículo 13 del proyecto.  
<sup>40</sup> Artículo 19 del proyecto.  
<sup>41</sup> Artículo 20 del proyecto.  
<sup>42</sup> El Alto Tribunal en la Sentencia C-563 de 1998, estableció lo siguiente: “En contra de lo afirmado por el demandante, es claro que a dichos sujetos no se les está elevando a la categoría de servidores públicos, ni desconociendo su condición de particulares. Simplemente el legislador, como autoridad competente para definir la política criminal, ha considerado que la responsabilidad penal de las personas con las cuales el Estado ha celebrado contratos para desarrollar una obra o cometido determinados, debe ser igual a la de los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado, o la de funcionarios al servicio de entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Tal tratamiento que, se insiste, no implica convertir al particular en un servidor público, tiene una justificación objetiva y razonable, pues pretende garantizar que los fines que se persiguen con la contratación administrativa y los principios constitucionales que rigen todos los actos de la administración, se cumplan a cabalidad, sin que sean menguados o interferidos por alguien que, en principio, no está vinculado por ellos. En otras palabras, la responsabilidad que en este caso se predica de ciertos particulares, no se deriva de la calidad del actor, sino de la especial implicación envuelta en su rol, relacionado directamente con una finalidad de interés público”.

*disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.*” La exposición de motivos del proyecto de ley de origen gubernamental que dio paso a la Ley 1150 de 2007 señala claramente su intención de realizar ajustes a la Ley 80 de 1993, con el objeto de introducir medidas para mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión contractual y contrarrestar la corrupción<sup>43</sup>

Desde el punto de vista de la teoría del delito, la inclusión de un sujeto activo (contratista) diferente al de servidor público tiene como fin esencial ampliar la esfera de responsabilidad personal en la conducta punible. Esta formulación pretende sancionar no solo a quien materializa la inhabilidad o incompatibilidad a partir de su condición jurídica calificada, sino también a quien motivado por un interés particular promueve o causa la consecución del delito.

Otra propuesta que concierne a los particulares tiene que ver con los acuerdos restrictivos de la competencia que, si bien ya estaban tipificados como un delito para los procesos de contratación estatales, ahora se extienden a todas las etapas del proceso contractual<sup>44</sup>. Además, ahora se tipifica esta misma conducta en el marco de cualquier proceso de contratación privada en el que se comprometan recursos públicos.<sup>45</sup> Se propone extender el ámbito de acción del tipo penal a todas las etapas del proceso de contratación estatal, en la medida en que la regulación actual incluye una etapa precontractual en la cual es posible que ocurran actividades ilícitas. Durante esta fase se elaboran los estudios previos que determinan los requisitos jurídicos, técnicos y financieros sobre los cuales se evaluarán las propuestas. Así, puede ocurrir que por intereses particulares se busque influir desde un inicio en la fijación de estos criterios. En el mismo sentido, en la etapa poscontractual es posible que se presenten conductas que atenten contra la transparencia del proceso, pues esta etapa comprende la ejecución del contrato, sus posibles prórrogas o adiciones y la liquidación del contrato cuando esta sea procedente.

Por otro lado, frente a la concertación ilícita o fraudulenta en procesos de contratación privada que involucren recursos públicos, se busca evitar un problema de interpretación. Es claro que existen entidades que siendo de naturaleza jurídica privada, y por lo tanto exentas de aplicar las normas vigentes en materia de contratación pública, disponen de recursos públicos en materia de contratación. Bajo esta concepción, ocurre que algunas entidades al estar sujetas únicamente a las reglas de sus propios manuales de contratación, adelantan procesos de selección sin ningún

criterio objetivo o reglas que permitan establecer factores de pluralidad o libre concurrencia. En ese sentido debe entenderse que, si bien es cierto que algunos entes que manejan recursos públicos no están sometidos a las normas previstas para la contratación pública, esto no significa que se puedan desconocer principios de objetividad que son transversales al ordenamiento jurídico.

Es importante señalar que los delitos que atañen a la contratación pública se ejecutan a través de actos criminales que atienden intereses personales normalmente dirigidos a un incremento patrimonial injustificado. Incluso, esas conductas son el resultado de la operación de los llamados “carteles de la contratación” figura por medio de la cual diversos empresarios de gremios específicos se conciertan para asegurar la selección de uno de sus integrantes como adjudicatario de un proceso de contratación. Esta práctica ha sido denominada como colusión en la contratación pública. La colusión entre oferentes tiene lugar cuando las empresas conspiran entre sí para aumentar los precios o disminuir la calidad de bienes y servicios que son adquiridos por organizaciones públicas y privadas mediante un proceso de licitación, en lugar de que las empresas compitan auténticamente unas con otras para ganar una licitación<sup>46</sup>.

En un reciente informe del Secretariado sobre el Marco Jurídico y las Prácticas de Contratación Pública en Colombia (OCDE) se afirmaba:

[E]sampliamente reconocido que las autoridades de contratación pública gubernamentales son victimizadas con frecuencia por compañías del sector privado mediante la colusión entre oferentes y otras actividades de fijación de precios. Esto se debe en parte al gran y estable volumen de adquisiciones realizadas por los gobiernos –la contratación pública de los grupos del gobierno central colombiano suma hasta 15.8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia, cifra algo por encima del promedio de 12.9 por ciento de los 34 países miembros de la OCDE. Hay más de 2.000 organizaciones del nivel nacional y subnacional del gobierno que adquieren bienes y servicios en Colombia.<sup>47</sup>

Con estas cifras es lógico que dentro de la política criminal del Estado colombiano se destaque el tema de la colusión en la contratación pública como uno de los ejes temáticos principales a la hora de implementar medidas normativas en contra de la corrupción. En ese contexto, la norma propuesta busca ampliar el espectro de sanción a quienes se concierten para materializar acuerdos restrictivos de la competencia. Esta construcción

<sup>43</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2009. M. P. María Victoria Calle Correa.

<sup>44</sup> Artículo 21 del proyecto.

<sup>45</sup> Ídem.

<sup>46</sup> Combatiendo la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en Colombia - Informe del Secretariado sobre el Marco Jurídico y las Prácticas de Contratación Pública en Colombia. *Competition committee*, OCDE 2014. Pág. 9

<sup>47</sup> Ídem.

jurídica debería permitir un mayor control de las autoridades competentes sobre actos de corrupción en los procesos contractuales durante todas sus etapas e incursionar en la investigación de conductas sospechosas en procesos de contratación privada respaldados con recursos públicos.

Otro tema que concierne a los particulares es el de la omisión de control, que hoy en día está tipificada en el artículo 325 de la Ley 599 de 2000. Esta propuesta legislativa busca incluir una serie de sujetos activos adicionales que pueden incurrir en esta conducta que consiste en omitir el cumplimiento de alguno o todos los mecanismos de control establecidos por el ordenamiento con el fin de ocultar o encubrir el origen ilícito del dinero, o la transferencia, manejo, aprovechamiento, o la inversión de dinero para la comisión de actividades delictivas<sup>48</sup>. Los nuevos sujetos activos son el oficial de cumplimiento, jefe de control interno, o empleado de cualquier entidad obligada a implementar sistemas de administración de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo, o a reportar operaciones sospechosas a la Unidad de Información de Análisis Financiero (UIAF).

La anterior modificación responde al hecho de que la Fiscalía General de la Nación, en cumplimiento de sus fines constitucionales y legales, debe enfrentarse periódicamente al accionar delictivo de complejas organizaciones y grupos criminales que disponen de la estructura, recursos y contactos necesarios, para evadir de manera efectiva la persecución del Estado. Esta situación se evidencia particularmente en la ejecución de delitos asociados con la corrupción, pues generalmente estos son el resultado de concertaciones y asociaciones de personas que prometen o acceden a cuantiosas sumas de dinero como retribución a su accionar delictivo. En ocasiones ese tipo de conductas son conocidas por personas que con ocasión de su profesión u oficio tienen acceso a información privilegiada y que omiten denunciar esos hechos ante la autoridad competente. Con la modificación presentada en la iniciativa se busca, entonces, la actualización del delito de omisión de control a través de la inclusión de nuevos sujetos activos en función de sus compromisos laborales.

Este tema en particular tiene antecedentes legislativos y jurisprudenciales en el marco de la prevalencia del secreto profesional sobre el deber de denuncia que les asiste a todos los ciudadanos. Para el caso específico del revisor fiscal, el artículo 7° de la Ley 1474 de 2011 estableció como causal para cancelar la inscripción de un Contador Público la de “no denunciar o poner en conocimiento de la autoridad disciplinaria o fiscal

correspondiente, los actos de corrupción que haya encontrado en el ejercicio de su cargo, dentro de los seis (6) meses siguientes a que haya conocido el hecho o tuviera la obligación legal de conocerlo, actos de corrupción (sic). En relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional”.

Este tema fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad en contra del mismo artículo 7°, frente a la cual se precisó lo siguiente:

(...) la labor del revisor fiscal no se agota en la simple asesoría o conservación de expectativas privadas. La suya es “una tarea que involucra intereses que van más allá de la iniciativa particular y atañe, por tanto, a la estabilidad económica y social de la comunidad. Es pues natural que de tan importante papel se desprendan aún más importantes deberes, propios sí de todo ciudadano, pero que en cabeza de los revisores de la actividad social adquieren trascendencia impar. Por eso cuando se habla de la necesidad de poner en conocimiento de las autoridades aquellos hechos que afectan el normal desenvolvimiento de la sociedad mercantil y que en muchos casos pueden violar leyes vigentes, elevamos el ya referido principio de solidaridad del nivel de colaboración y complementación de la actividad estatal, al de verdadero control de la conducta social y defensa de los derechos jurídicamente reconocidos. No se trata entonces de una carga accesoria o secundaria, eventualmente exigible a algunos agentes, sino de la renovación del compromiso colectivo de la comunidad de cooperar efectiva y realmente con el Estado y contribuir a la eficacia de las garantías reconocidas por el derecho. Se evidencia aquí una característica fundamental de la estructura de nuestro Estado, a saber, que los principios de libertad, participación, solidaridad y buena fe, que definen los textos constitucionales, han de aplicarse no solo en el ámbito de los derechos y de lo que se espera de los demás, sino en el de los deberes, del comportamiento propio, del compromiso con la sociedad.<sup>49</sup>

Esta base jurídica es extensiva para justificar la inclusión de nuevos sujetos activos en la descripción de este tipo de omisión, dado que, en el marco de sus actividades profesionales, tienen acceso privilegiado a la información que puede ser constitutiva de operaciones sospechosas (desde un punto de vista de prevención de actos de corrupción) o de ejecución de conductas punibles. En esa medida, la propuesta ratifica la importancia del principio de solidaridad consagrado en el artículo 95 Superior, que en este caso cobra vigencia al entregar una herramienta efectiva a las autoridades para perseguir e investigar

<sup>48</sup> Artículo 14 del proyecto.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-200 de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Reiteración de los argumentos contenidos en la Sentencia C-062 de 1998, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

acciones que atenten contra los intereses estatales y colectivos protegidos en los tipos penales asociados a la corrupción.

Así mismo, en relación a los particulares, esta propuesta modifica el delio de omisión de denuncia de particular, al incluir como delitos frente a los cuales los particulares tienen obligación de denunciar, so pena de incurrir en prisión de 3 a 8 años, a los delitos contra la administración pública contemplados y los delitos contra la eficaz y recta administración de justicia.<sup>50</sup>

Es importante tener en cuenta que en la omisión de denuncia de particular participan elementos de la teoría del delito que se asocian al deber de colaboración con el Estado en la sanción de conductas criminales. Así, hay un reproche sobre la omisión de denunciar delitos sobre los cuales se tiene conocimiento, y que el Estado en cumplimiento de sus fines constitucionales tiene la obligación de investigar, judicializar y sancionar.

La razón para haber considerado esta propuesta obedece a que son múltiples los delitos asociados a la corrupción, sobre los cuales los particulares tienen conocimiento y no denuncian por simple desinterés. En este caso se exige de los particulares una conducta específica que está orientada a proteger la eficaz y recta administración de justicia, la transparencia en la función pública y los recursos presupuestales. Así, este tipo penal surge como desarrollo del principio de solidaridad consagrado en el artículo 95 Superior que impone a los ciudadanos el deber de obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas. Sobre este tema la Corte Constitucional precisó lo siguiente:

Lo primero que se advierte es que el texto constitucional no contiene una previsión expresa sobre el deber general de declarar, ni sobre el deber de denunciar los delitos de cuya comisión se tenga conocimiento, ni siquiera cuando la víctima es un niño. No obstante, con fundamento en los artículos 95.2 y 95.7 de la Carta Política, que consagran el principio de solidaridad social[31], así como el deber de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia[32], y con base en los derechos fundamentales que se materializan a través del sistema de justicia y en los bienes jurídicos protegidos por la ley penal, el artículo 67 de la Ley 906 de 2004 determinó que toda persona tiene la responsabilidad de “denunciar los delitos de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio”. Se trata entonces de una exigencia de orden legal que tiene fundamento en diversos principios constitucionales”.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Artículo 29 del proyecto.

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 848 de 2014. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Sobre esta concepción de orden constitucional se puede afirmar que la norma propuesta no contradice ningún principio o mandato superior. Tampoco atenta contra el derecho al debido proceso o la presunción de inocencia. Es ante todo una medida legislativa que busca fortalecer la estrategia de política criminal dirigida a priorizar la persecución, investigación y judicialización de los delitos asociados a la corrupción, y cuya empresa es más difícil sin la colaboración efectiva del ciudadano a través de la denuncia de los hechos sobre los cuales tenga conocimiento.

De manera similar, se propone una modificación al tipo penal de favorecimiento en tres sentidos.<sup>52</sup> En primer lugar, se aumentan de manera general las penas previstas para quien sea declarado culpable por tener conocimiento de la comisión de una conducta punible y ayude a eludir la acción de la autoridad o a entorpecer la investigación correspondiente. Así mismo, se prevé una pena mayor para quien realice esta conducta en relación con los delitos de lavado de activos, testaferrato y delitos contra la administración pública o que afecten el patrimonio del Estado o contra la eficaz y recta impartición de justicia. Finalmente, se establece que si la conducta consiste en la prestación de servicios profesionales o de asesoría para evitar la identificación, rastreo o ubicación de dinero, bienes o rentas provenientes de actividades ilícitas, las penas previstas se aumentarán en la mitad del mínimo.

Estas modificaciones responden a la necesidad de enfrentar de manera efectiva el fenómeno de la corrupción, enfrentando los distintos escenarios en los que se materializan los delitos asociados a este fenómeno. Además, se amplía el ámbito de acción del tipo penal, en cuanto se incluye como forma de favorecimiento la prestación de servicios profesionales o de asesoría para evitar la identificación, rastreo o ubicación de dinero, bienes o rentas provenientes de actividades ilícitas.

Hasta ahora el tipo penal únicamente contemplaba el favorecimiento como el conocimiento del hecho sumado a la ayuda para eludir la acción del Estado, pero no contemplaba la hipótesis de que ese favorecimiento se realizara a través de la prestación de servicios profesionales o de asesoría, conducta que en los últimos tiempos se ha identificado como muy común cuando se trata de organizaciones o carteles de corrupción. Esto teniendo en cuenta que el derecho al trabajo no admite la realización de actividades contrarias al ordenamiento jurídico, pues en este caso surge una tensión valorativa con varios derechos contenidos en la Constitución que promueven la protección de las personas y la materialización de los derechos y deberes del conglomerado social<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Artículo 31 del proyecto.

<sup>53</sup> Ver Corte Constitucional, Sentencia C-969 de 2012.

Adicionalmente, este proyecto propone la creación del tipo penal de manipulación fraudulenta de actuaciones procesales<sup>54</sup>, tipificando así la conducta de quien: i) en provecho propio o de un tercero manipule fraudulentamente actuación procesal judicial o administrativa; o ii) con el propósito de obtener provecho propio o de un tercero, altere el reparto de una actuación judicial o administrativa.

Esta propuesta tiene lugar considerando que la Fiscalía General de la Nación ha identificado que la corrupción en la administración de justicia y en actuaciones procesales ha generado un foco de fraude que debe ser reivindicado a través de drásticas medidas que permitan la transparencia en todas las fases que componen los esquemas procesales. Además de decisiones que contravienen las disposiciones legales, se utilizan maniobras fraudulentas que sirven a los propósitos delictivos de los corruptos, pues la complejidad procesal se presta para que sus fases, solemnidades y presupuestos, sean aprovechadas con fines ilícitos que amenazan la administración pública y adicionalmente la recta y eficaz impartición de justicia. Con frecuencia se advierten modalidades como la destrucción o pérdida de expedientes, el retardo fraudulento de notificaciones, el ocultamiento de expedientes, entre muchas otras conductas que con propósitos perversos afectan el curso normal de las actuaciones procesales y lesionan la función de administrar justicia. Es necesario entonces cerrar el cerco de la corrupción en las actuaciones procesales para limpiar la justicia y lograr la transparencia que la sociedad reclama en el marco de las actuaciones que se surten en todo tipo de actuaciones.

Ahora bien, en cuanto a los servidores públicos, esta propuesta responde a la necesidad de fortalecer las herramientas penales para sancionar las conductas de corrupción por parte de los funcionarios, que tienen unas responsabilidades particulares frente a la ciudadanía.

Así, se propone crear dos nuevos tipos penales para los funcionarios que, luego de haber realizado actos ilegales, induzcan, constriñan o soliciten (concusión por acto cumplido<sup>55</sup>) o reciban (cohecho por acto cumplido<sup>56</sup>) para sí o para otro dinero o utilidad, sin necesidad de que hubiera promesa remuneratoria previa. De esta manera se penalizan dos escenarios de corrupción que actualmente no se adecúan a los tipos penales existentes de concusión ni de cohecho propio, impropio y por dar u ofrecer, consagrados en los artículos 404 a 407 de la Ley 599 de 2000, respectivamente.

Lo anterior, teniendo en cuenta que para que se configuren las dos nuevas conductas delictivas propuestas, sus verbos rectores deben ejecutarse con posterioridad a la realización del acto ilegal respectivo por parte del sujeto activo. Es decir, que en este caso, contrario a lo que establece por ejemplo el tipo penal de cohecho propio, se penaliza al sujeto activo que incurre en el verbo rector cuando el acto ilegal ya ha se ha realizado y no con el fin o como precondition para realizar el acto ilegal. Con estas medidas entonces se avanza en la efectiva persecución penal de otros actos de corrupción, pues se reconoce que, aun cuando la legislación existente abarca un amplio listado de ese tipo de actuaciones, existen otras como las consagradas en los tipos penales propuestos, que también conducen al menoscabo del bien jurídico de la administración pública y que por lo tanto deben ser combatidas penalmente.

Además, se propone como circunstancia de agravación punitiva para las conductas de cohecho y concusión comprendidas en el Título XV, Capítulos Segundo y Tercero de la Parte Especial de la Ley 599 de 2000, el que el dinero, utilidad o promesa remuneratoria a la que hubiere lugar en virtud de la conducta delictiva fuere superior a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes<sup>57</sup>.

La necesidad de configurar este agravante se sustenta en la obligación que le asiste al Estado de mantener una política criminal coherente, en la cual se establece el deber de implementar un marco legislativo que desestime este tipo de conductas criminales. En cuanto a la proporcionalidad es claro que el tipo penal propuesto se refiere a una conducta grave, que afecta la transparencia en el servicio público y el interés general, y en esa dirección el *quantum* punitivo propuesto es equivalente a esa condición.

Así mismo, la propuesta incluye la creación de un Capítulo XIII llamado “Circunstancias comunes de agravación” en el Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000 (Delitos contra la administración pública), en el que se incorporaría el artículo 434C.<sup>58</sup> Este artículo introduciría unas circunstancias de agravación punitiva aplicables a todos los tipos penales de delitos contra la administración pública, bajo las cuales las penas se incrementarían hasta en una tercera parte.

Estas circunstancias serían: a) que se trate de los delitos contemplados en los capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto y Séptimo del Título de los delitos contra la administración pública de la Ley 599 de 2000 y el sujeto activo haga parte de la rama judicial o administre justicia de manera permanente o transitoria, o pertenezca al nivel directivo de una entidad administrativa; y

---

M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>54</sup> Artículo 30 del proyecto.

<sup>55</sup> Artículo 16 del proyecto.

<sup>56</sup> Artículo 17 del proyecto.

<sup>57</sup> Artículo 18 del proyecto.

<sup>58</sup> Artículos 27 y 28 del proyecto.

b) que se trate de los delitos dolosos contemplados en los capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto del Título de los delitos contra la administración pública y la conducta afecte recursos relacionados con el sistema general de seguridad social o con programas estatales de atención a niños, niñas y adolescentes.

Con estas medidas se estaría sometiendo a mayor responsabilidad a los funcionarios de la Rama Judicial o que administren justicia e incurran en prácticas de corrupción y, por otro lado, responde a la priorización de sectores como el sistema de seguridad social o los programas estatales de atención a niños, niñas y adolescentes, por las razones que se han mencionado anteriormente.

En esta propuesta se prioriza, además, la protección a la información a la que los servidores públicos tienen acceso y que amerita un tratamiento especial. Así se propone la modificación de los artículos 418 (revelación de secreto)<sup>59</sup>, 419 (utilización de asunto sometido a reserva)<sup>60</sup>, 420 (utilización indebida de información oficial privilegiada)<sup>61</sup> y 431 (utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública)<sup>62</sup>.

En el primer caso, se propone incluir una previsión especial cuando la revelación de secreto implique la revelación de un documento o noticia que haga parte de una actuación judicial, caso en el que la pena prevista será mayor (de 4 a 6 años). En los casos de los artículos 419 y 420, se propone el aumento las penas previstas para las conductas, así como una pena accesoria de pérdida del cargo público. En el caso del artículo 431, se reemplaza la sanción pecuniaria por la pena de prisión de 3 a 5 años.

Estas modificaciones se fundamentan en la gravedad de estas conductas criminales, con las que se afecta el interés público como valor supremo del Estado Social de Derecho y se expone al Estado a posibles demandas por los perjuicios que se deriven del tratamiento ilegal de esa información. En este sentido, desde el punto de vista constitucional, la propuesta normativa pretende proteger el interés público a través de la imposición de una sanción penal necesaria, proporcional y razonable contra quienes en ejercicio de la función pública incurran en las conductas mencionadas.

Por último, vale la pena anotar que con ocasión del trámite de la Ley 1288 de 2009, ya se había advertido la existencia de un déficit regulatorio en la materia. En ese momento se habían establecido esas penas para los delitos objeto de la

modificación aquí propuesta. No obstante, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la norma por vicios de trámite y, posteriormente, no se incluyó esta modificación legal en otras iniciativas legislativas o en el actual estatuto de inteligencia (Ley 1621 de 2013).

Ahora bien, también en relación a la información que amerita un tratamiento especial, se propone la modificación de los artículos 194 (divulgación y empleo de documentos reservados)<sup>63</sup> y 258 (utilización indebida de información privilegiada)<sup>64</sup>. En el primer caso, se prevé que quien divulgue o emplee el contenido de un documento o información que deba permanecer en reserva en provecho propio o ajeno, o con perjuicio de otro o de la administración de justicia, incurrirá ya no en multa sino en pena de prisión de 3 a 5 años. En el segundo caso, se establece que el empleado, asesor, directivo o miembro de junta u órgano de administración de cualquier entidad privada que, con el fin de obtener provecho para sí o un tercero, haga uso indebido de información que haya conocido debido a su cargo o función, incurra en prisión de 4 a 8 años y no ya de 1 a 3 años.

El fin de estas modificaciones consiste en sancionar a las personas que, con intereses particulares, afecten a entidades privadas o a la administración pública a través de la divulgación o uso de documentos que, por su carácter reservado, pueden generar perjuicios. Así, la razón fundamental para proponer estas modificaciones es que el bien jurídico tutelado y el interés general que está contenido en la norma, exigen una sanción penal mayor para quienes incurran en el delito.

Finalmente, esta propuesta legislativa hace modificaciones en el tipo penal del testaferrato, que hasta el momento tipifica la conducta de quien presta su nombre para adquirir bienes con dineros provenientes de una serie de delitos, incluyendo el narcotráfico y delitos conexos, secuestro, entre otros, pero que no incluía conductas asociadas a la corrupción. En virtud de esta propuesta, también incurriría en el delito quien se prestara para esta conducta con dineros provenientes de delitos contra la administración pública, contra la eficaz y recta administración de justicia o aquellos que afecten el patrimonio del Estado<sup>65</sup>.

Esta modificación es necesaria en el marco de una estrategia integral que permita enfrentar oportuna y efectivamente los delitos asociados a la corrupción, ya que como se ha mencionado antes, usualmente son cometidos por organizaciones criminales y en atención a intereses particulares y monetarios. Con ello, se persigue uno de los eslabones clave de la cadena de la corrupción: la

<sup>59</sup> Artículo 23 del proyecto.

<sup>60</sup> Artículo 24 del proyecto.

<sup>61</sup> Artículo 25 del proyecto.

<sup>62</sup> Artículo 26 del proyecto.

<sup>63</sup> Artículo 10 del proyecto.

<sup>64</sup> Artículo 11 del proyecto.

<sup>65</sup> Artículo 15 del proyecto.



que usualmente es la finalidad misma de quien delinque.

En suma, el fundamento del artículo se contrae a un tema de coherencia en materia de política criminal, en el sentido de que un marco legislativo que pretenda enfrentar de manera eficaz la corrupción, necesariamente debe implementar sanciones para todos los actores que participen en la cadena delictiva. En el caso concreto el testaferrato es un eslabón que facilita la ejecución de estas conductas criminales, con el agravante de que permite el incremento patrimonial de los responsables en detrimento del erario público.

Además, está demostrado que el testaferrato es una figura recurrente en los delitos contra la administración pública y, por ende, en actos de corrupción, por lo que es necesario extender el ámbito del tipo penal de testaferrato a los delitos contra la administración pública. Así, esta es una medida necesaria, proporcional y justificada en tanto su implementación está dirigida a combatir delitos cuyo bien jurídico tutelado es de alta

importancia en el ordenamiento jurídico interno, a saber: el patrimonio público, la moralidad pública, la transparencia en la función pública, entre otros. Además, la proporcionalidad está justificada en la medida que el testaferrato tiene una responsabilidad directa y relevante en la ejecución de la conducta delictiva, facilitando a la vez el enriquecimiento del sujeto activo del delito. Cabe anotar que la modificación de la norma en comento no afecta principios o mandatos contenidos en la Constitución y, por el contrario, cumple con los requisitos establecidos para la estricta legalidad en materia penal.

A continuación, a modo de conclusión de esta sección, se muestra una tabla en la que se resumen los cambios en el catálogo de tipos penales relacionados con actos de corrupción, ya sea de modificación de alguno de los elementos del tipo o en el *quántum* de la pena (M), o la creación de una nueva descripción típica (C):

**Tabla 2. Resumen de las modificaciones en la parte especial del Código Penal (Artículos 10 a 31 del proyecto de ley)**

CLASE DE DELITOS EN EL CP	CONDUCTA PUNIBLE	Artículo CP	M	C
Contra la libertad individual y otras garantías (Tít. III)	Divulgación y empleo de documentos reservados	194	x	
Contra el Patrimonio Económico (Tít. VII)	Utilización indebida de información privilegiada	258	x	
Contra la fe pública (Tít. IX)	Circunstancias de agravación punitiva	290	x	
Contra el orden económico social (Tít. X)	Urbanización Ilegal	318	x	
	Omisión de control	325	x	
	Testaferrato	326	x	
Contra la administración pública (Tít. XV)	Concusión por acto ilegal cumplido	404A		x
	Cohecho por acto ilegal cumplido	407A		x
	Circunstancias de agravación	407B		x
	Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades	408	x	
	Contrato sin cumplimiento de requisitos legales	410	x	
	Acuerdos restrictivos de la competencia	410A	x	
	Circunstancia de agravación punitiva	415	x	
	Revelación de secreto	418	x	

CLASE DE DELITOS EN EL CP	CONDUCTA PUNIBLE	Artículo CP	M	C
	Utilización de asunto sometido a secreto o reserva	419	x	
	Utilización indebida de información oficial privilegiada	420	x	
	Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública	431	x	
	Circunstancias comunes de agravación de los delitos contra la administración pública	Capítulo XIII		x
	Circunstancia de agravación punitiva en los delitos contra la administración pública	434C		x
Contra la eficaz y recta impartición de justicia (Tít. XVI)	Omisión de denuncia de particular	441	x	
	Manipulación fraudulenta de reparto y actuaciones procesales	445A		x
	Favorecimiento	446	x	

### 3.3. Medidas procesales

Por último, la iniciativa presenta algunas modificaciones en materia de procedimiento penal. Con estas se busca, entre otras cosas, asegurar la debida representación de los intereses del Estado y de las personas jurídicas del derecho público en aquellos procesos en los que se les deba reconocer como víctimas; garantizar la celeridad y oportunidad de los procesos penales; garantizar que los presuntos responsables de conductas de corrupción -especialmente de la corrupción que afecta los recursos del Estado y la debida impartición de justicia- sean juzgados por sus actos; e incentivar a la restitución del enriquecimiento generado de manera ilícita, haciéndolo un requisito para cualquier negociación con el imputado por actos de corrupción.

Las principales propuestas en este sentido son: la extensión de la competencia de los jueces con función de control de garantías<sup>66</sup>, la posibilidad de que la Contraloría General de la Nación se constituya en víctima en los procesos penales por conductas punibles que afecten el patrimonio público<sup>67</sup>, ajustes legales en algunas actividades de investigación<sup>68</sup>, un término mínimo de prescripción de la acción penal<sup>69</sup>, mayores condiciones a las posibles rebajas punitivas en virtud de negociaciones y acuerdos con la Fiscalía en los casos de conductas punibles asociadas con el fenómeno de la corrupción<sup>70</sup>, y ajustes en reglas

de obligatoriedad del servicio de peritos<sup>71</sup>. Todas ellas apuntan a un mismo fin: optimizar la labor judicial de persecución y castigo de las conductas corruptas que se cometen tanto en el sector privado como en diferentes niveles estatales, causando graves afectaciones al bien público y la moralidad.

En cuanto a la competencia de los jueces de control de garantías, la modificación busca dotar de mayor claridad a los operadores jurídicos respecto del alcance de sus competencias, pues a pesar de que con la reforma incorporada por la Ley 1453 de 2011 se advirtió que la función de control de garantías puede ser ejercida por cualquier Juez Penal Municipal, persisten las inquietudes respecto de si para el desarrollo de dicha labor debe mediar algún factor de competencia territorial. En ese sentido, se propone que los jueces de control de garantías tienen competencia en todo el territorio nacional, por lo que para asumir el desarrollo de sus competencias constitucionales no debe mediar ningún tipo de motivación o justificación especial por las partes, salvo en las solicitudes de revocatoria, libertad o sustitución de medida de aseguramiento, las cuales sólo podrán ser presentadas ante los jueces de control de garantías de la ciudad o municipio donde se formuló la imputación o donde se presentó o deba presentarse el escrito de acusación. Los fundamentos jurídicos para proponer un ajuste de tales características son: i) mayor transparencia en la administración de justicia, ii) cumplir con los principios procesales de celeridad, economía y eficiencia, iii) facilitar la recopilación y el análisis de los distintos medios de prueba, y iv) evitar dilaciones procesales injustificadas.

<sup>66</sup> Artículo 33 del proyecto.

<sup>67</sup> Artículo 34 del proyecto.

<sup>68</sup> Artículos 35 a 38 del proyecto.

<sup>69</sup> Artículo 49 del proyecto.

<sup>70</sup> Artículo 43 del proyecto.

<sup>71</sup> Artículo 44 del proyecto.

En cuanto a la posibilidad de que la Contraloría General de la Nación represente los intereses estatales en el proceso penal, constituyéndose como víctima, esta propuesta se basa en una concepción amplia de dicho concepto, que no riñe con los mandatos constitucionales. Además, la prioridad de la persona jurídica de derecho público perjudicada no interfiere con el acceso a la justicia de parte de los particulares que demuestren haber sufrido un daño en razón de los delitos cometidos. Lo anterior porque es evidente que la víctima directa de un delito contra la administración pública es el Estado, representado por la entidad pública que sufrió el perjuicio. En todo caso, los particulares pueden sufrir algún tipo de daño derivado de una conducta punible de esta clase, en esa medida, la norma no cierra la posibilidad de que las víctimas particulares de los delitos contra la administración pública puedan acceder a la justicia para obtener la indemnización integral de los perjuicios causados.

En cuanto a las actividades de investigación en el procedimiento penal, esta propuesta prevé la modificación de los artículos 224 (plazo de diligenciamiento de la orden de registro y allanamiento)<sup>72</sup>, 242B (operaciones encubiertas en medios de comunicación virtual)<sup>73</sup>, 243 (entrega vigilada)<sup>74</sup> y 244 (búsqueda selectiva en bases de datos)<sup>75</sup>, con el fin de posibilitar la aplicación de estas herramientas de investigación en las investigaciones adelantadas por casos de corrupción y en atención a las exigencias prácticas de la investigación.

Respecto a los artículos 224 y 244, el objetivo de las modificaciones es ajustar la normatividad a las exigencias prácticas de la investigación penal, manteniendo un equilibrio en el que se vele por la celeridad y la calidad en las mismas. Así, sopesando la dificultad que conlleva el desarrollo de las actividades de policía judicial que requieren control judicial y el término para el diligenciamiento de la orden por parte del fiscal como autoridad competente, se busca armonizar las normas del Código de Procedimiento Penal frente a la materia, fijando tanto para el diligenciamiento de la orden de registro y allanamiento, como para el desarrollo de las búsquedas selectivas en bases de datos, un plazo máximo de seis meses cuando se trate de indagación y de tres meses cuando la orden se expida con posterioridad a la formulación de la imputación.

Vale la pena anotar que la implementación de nuevos términos procesales para las actividades investigativas se justifica en materia de política criminal cuando se detecta que existen fenómenos delincuenciales que se han incrementado y que las

normas vigentes no son lo suficientemente amplias frente al tema. Así, es necesario implementar las medidas legislativas que sean adecuadas para enfrentar de manera oportuna y efectiva los fenómenos delincuenciales; en este caso el de la corrupción. Estas medidas no buscan afectar el debido proceso, la presunción de inocencia o afectar la celeridad en las diligencias judiciales. Se pretende, por el contrario, adecuar los términos establecidos para las actividades del caso, teniendo en cuenta la complejidad de los casos de corrupción. Al respecto, históricamente se ha entendido que en materia de normas sustanciales y procesales, no puede haber un estancamiento o rigidez normativa que derive en un marco legal poco efectivo.

Por otro lado, la modificación al artículo sobre operaciones encubiertas en medios de comunicación virtual, se da en el sentido de eliminar la referencia “cometidos por organizaciones criminales”, que implicaba una limitación a la posibilidad de utilizar la técnica especial de investigación de agente encubierto a través de comunicaciones mantenidas en canales cerrados de comunicación virtual, en procesos adelantados por otros delitos. De esta manera, se establece la posibilidad de utilizar esta herramienta de investigación en procesos adelantados por conductas relacionadas con corrupción.

La modificación a las disposiciones sobre entrega vigilada tiene como fin poner al servicio de las investigaciones de la Fiscalía los dineros e instrumentos financieros incautados o respecto de los cuales haya operado la figura del comiso o la extinción de dominio. Así, se establece la posibilidad de que la Fiscalía General de la Nación haga uso de esos recursos en el desarrollo de las entregas vigiladas encubiertas, optimizando así los recursos empleados en esas operaciones.

En cuanto a la modificación en el tema de la prescripción, se modifica el artículo 292 de la Ley 906 de 2004 en dos sentidos<sup>76</sup>. En primer lugar, se incluye una causal para la interrupción de la prescripción de la acción penal, adicional a la de la formulación de la imputación: el traslado de la acusación en el caso del procedimiento especial abreviado. En segundo lugar, se establece que, una vez producida la interrupción del término prescriptivo, este comenzará a correr de nuevo por un término igual a la mitad del señalado en el artículo 83 de la Ley 599 de 2000, que no podrá ser inferior a cinco (5) años ni superior a diez (10).

Esta última modificación sugerida aumenta en dos (2) años el límite inferior para que la acción penal prescriba. Esto contribuye, en primer lugar, a superar una contradicción existente en el ordenamiento sustancial, pues el artículo 83 de la Ley 599 de 2000 dispone que, en ningún

<sup>72</sup> Artículo 35 del proyecto.

<sup>73</sup> Artículo 36 del proyecto.

<sup>74</sup> Artículo 37 del proyecto

<sup>75</sup> Artículo 38 del proyecto

<sup>76</sup> Artículo 39 del proyecto.

caso, el término prescriptivo podrá ser inferior a cinco (5) años. Adicionalmente, se reconoce que el juzgamiento de ciertas conductas resulta particularmente complejo, como acontece en los delitos contra la administración pública, donde la dinámica procesal establecida en muchas ocasiones comprende dilaciones injustificadas atribuibles a las partes e intervinientes. Por ello, esta modificación responde a la necesidad de que el término de prescripción de la acción penal se ajuste a estas realidades a efectos de garantizar la eficacia en la administración de justicia.

En cuanto al ajuste en las condiciones para la concesión de las rebajas punitivas derivadas de las aceptaciones de cargos en las investigaciones por actos de corrupción, se propone modificar el artículo 349 del Código de Procedimiento Penal, con el propósito de condicionar la concesión de las rebajas punitivas, derivadas de las aceptaciones de cargos en las investigaciones por actos de corrupción, a que los indiciados reintegren los recursos públicos ilícitamente apropiados o a que informen a la justicia el destino y disposición de los mismos<sup>77</sup>.



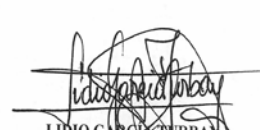

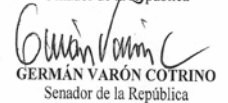
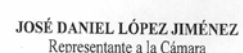
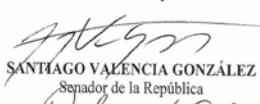
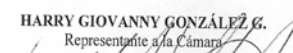
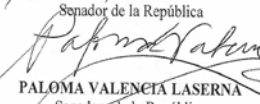
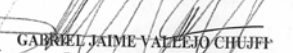


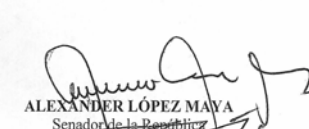


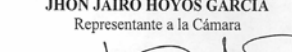

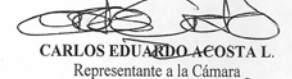

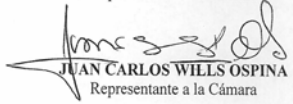
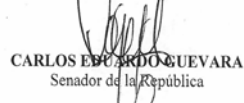
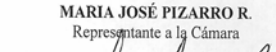
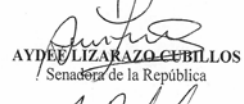


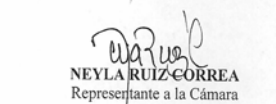

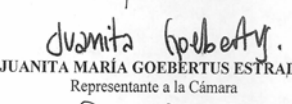
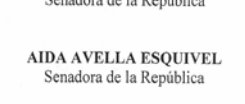

Por último, la modificación propuesta en relación con obligatoriedad del servicio de peritos, dispone que la Fiscalía podrá recurrir a funcionarios públicos o trabajadores particulares que trabajen en entidades especializadas en el manejo de ciertos temas o sectores y, en virtud de lo cual, tengan conocimientos científicos o técnicos que contribuyan a esclarecer o comprender factores atinentes a la realización de conductas punibles investigadas y procesadas por la Fiscalía General de la Nación.

Además, la nueva disposición establece una obligación en cabeza de las entidades y los funcionarios designados como peritos que consiste en la imposibilidad de rehusar la designación, a menos que se cumpla alguna de las causales consagradas en la disposición. En ese sentido, la nueva disposición incluye una sanción para los funcionarios estatales que no comparezcan a juicio, caso en el cual se configura una falta disciplinaria gravísima, y para los particulares se estipuló una multa de 10 SMLMV. Estas sanciones están encaminadas a reforzar la obligación de desempeñar las tareas de perito dentro del proceso penal en el que lo requiera la Fiscalía.

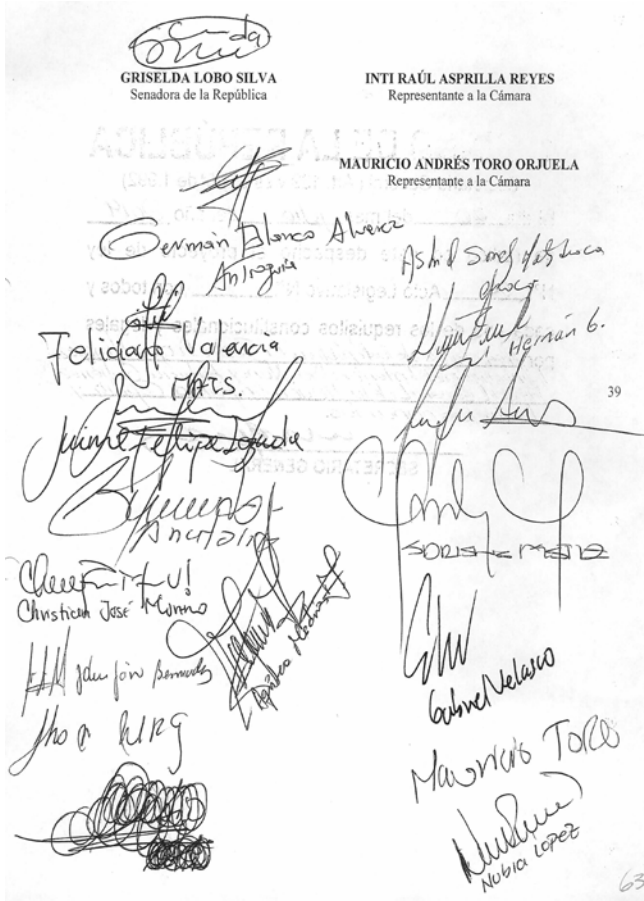
La modificación se mantiene dentro del espíritu que promovió el artículo 410 de la Ley 906 de 2004 en el sentido de que tanto los funcionarios como particulares con conocimientos especializados participen como peritos dentro del proceso penal, siempre que sea requerido por la Fiscalía. No se trata de nada distinto a un desarrollo normativo de dicha disposición, que no cambia ninguna de las características de la prueba pericial: ni su

procedencia, ni su admisibilidad, ni la modalidad de su presentación. En ese sentido, la propuesta es fiel a las características conceptuales de la prueba pericial, esto es, no afecta el núcleo fundamental de la prueba mediante expertos.

De los honorables congresistas,

 FABIO ESPITIA GARZÓN Fiscal General de la Nación (E)	 NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA Ministra del Interior
 LIDIO GARCÍA TURBAY Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CUENCA CHAU Representante a la Cámara
 GERMÁN VARÓN COTRINO Senador de la República	 JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ Representante a la Cámara
 SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ Senador de la República	 HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ G. Representante a la Cámara
 PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República	 GABRIEL JAIME VALLEJO CHUFFI Representante a la Cámara
 ROY BARRERAS MONTEALEGRE Senador de la República	 HAROLD AUGUSTO VALENCIA INFANTE Representante a la Cámara
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República	 EDWARD DAVID RODRÍGUEZ Representante a la Cámara
 EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO Senador de la República	 JHON JAIRO HOYOS GARCÍA Representante a la Cámara
 EFRAÍN CEPEDA Senador de la República	 CARLOS EDUARDO ACOSTA L. Representante a la Cámara
 GUSTAVO BOLÍVAR MORENO Senador de la República	 JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara
 CARLOS EDUARDO GUEVARA Senador de la República	 MARÍA JOSÉ PIZARRO R. Representante a la Cámara
 AYDE LIZARAZO CEBALLOS Senadora de la República	 IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ Representante a la Cámara
 ANA PAOLA AGUDEO GARCÍA Senadora de la República	 NEYLA RUIZ CORREA Representante a la Cámara
 ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA Senadora de la República	 JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA Representante a la Cámara
 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República	 CATALINA ORTIZ LA LINDE Representante a la Cámara

<sup>77</sup> Artículo 43 del proyecto.



**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General (Arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2019 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 05, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Presidente de la República, doctor Iván Duque Márquez, Ministra del Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez C., Fiscal General de la Nación, doctor Fabio Espitia y todas las Bancadas.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**SECRETARÍA GENERAL**

Tramitación Leyes

Bogotá, D.C., 20 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 05 de 2019 Senado, *por medio del cual se adoptan medidas en materia penal y administrativa en contra de la corrupción y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el señor Presidente de la República, doctor Iván Duque Márquez, Fiscal General de la Nación (E) doctor Fabio Espitia Garzón, Ministra del Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, con el acompañamiento de los honorables Senadores, Lidio Arturo García Turbay, Germán Varón

*Cotrino, Santiago Valencia González, Paloma Valencia Laserna, Roy Barreras Montealegre, Alexander López Maya, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Gustavo Bolívar Moreno, Carlos Eduardo Guevara, Aydeé Lizarazo Cubillos, Ana Paola Agudelo García, Angélica Lozano Correa, Criselda Lobo Silva, Feliciano Valencia Medina; honorables Representantes Gabriel Jaime Vallejo Chujfi Jaime Polanco Lozada, Anatolio Hernández Lozano, Cristian Jose Moreno Villamizar, Jhon Jairo Bermúdez Garcés, Aquileo Medina Arteaga, Astrid Sanchez Montes de Oca, Gabriel Velasco Ocampo, Mauricio Toro Orjuela, Nubia López Morales y otras firmas.* La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D.C., 20 de julio de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

Secretario General del honorable Senado de la República

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. La presente iniciativa de ley tiene por objeto modificar algunos de los artículos de la Ley 1448 de 2011, *por la que se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 2°. Adiciónese un nuevo artículo en el Título I, Capítulo II de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 28 A. Deberes y Responsabilidades de las Partes y sus Apoderados, e intervinientes:**

Son deberes de las partes y sus apoderados, e intervinientes:

**1. Actuar con fundamento en la Constitución y la ley.**

**2. Obrar con lealtad, rectitud con las instituciones del Estado.**

**3. No realizar actos que atenten o perturben la propiedad, así como actos vandálicos que atenten contra personas, instituciones o bienes.**

Artículo 3°. Adiciónense tres párrafos al artículo 71 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 71. Restitución.** Se entiende por restitución, la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley.

**Parágrafo 1°. También podrán ser medidas de restablecimiento la compensación, reubicación en un predio de similares características, según determine el juez en cada caso individual.**

**Parágrafo 2°. El reclamante podrá ser compensado o reubicado en un predio de similares características al solicitado, si se demuestra en el proceso que el actual propietario, tenedor o poseedor del predio objeto de restitución no ha tenido relación directa o indirecta con el despojo y no fue agente generador de violencia, caso en el cual este último podrá continuar ejerciendo la propiedad, tenencia u ocupación sobre el mismo.**

**Parágrafo 3°. En cualquier momento procesal, el reclamante podrá realizar conciliación con el ocupante, tenedor, poseedor del predio, siempre y cuando este no sea el agente generador del hecho victimizante, la cual deberá ser garantizada por el juez especializado de restitución de tierras, o el tribunal especializado, para no generar lesión enorme al reclamante, siendo un acto de voluntades de las partes e intervinientes, para su legalidad.**

Artículo 4°. Modifíquense el inciso primero y segundo del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, y elimínese el penúltimo inciso del artículo, el cual quedará así:

**Artículo 72. ACCIONES DE RESTABLECIMIENTO DE LOS DESPOJADOS.** El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras, **la reubicación en un predio de similares características o la compensación en favor de los despojados y desplazados.**

Las acciones de reparación de los despojados de sus predios son: la restitución jurídica y material

del inmueble despojado, **la reubicación en un predio de similares o iguales características,** o el reconocimiento de una compensación.

En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación.

La restitución jurídica *del inmueble* despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso. El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la Ley.

En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución.

El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los (6) seis meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 5°. Adiciónense el numeral 9, 10 y 11 al artículo 73 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 73. Principios de la restitución.** La restitución de que trata la presente ley estará regida por los siguientes principios:

1. Preferente. La restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo posrestitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas.

2. Independencia. El derecho a la restitución de las tierras es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el retorno de las víctimas a quienes les asista este derecho.

3. Progresividad. Se entenderá que las medidas de restitución contempladas en la presente ley tienen como objetivo el de propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas.

4. Estabilización. Las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad.

5. Seguridad jurídica. Las medidas de restitución propenderán por garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución. Para el efecto, se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución, considerando la relación jurídica que tenían las víctimas con los predios objeto de restitución o compensación.

6. Prevención. Las medidas de restitución se producirán en un marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas.

7. Participación. La planificación y gestión del retorno o reubicación y de la reintegración a la comunidad contará con la plena participación de las víctimas.

8. Prevalencia constitucional. Corresponde a las autoridades judiciales de que trata la presente ley, el deber de garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado, que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido, con los bienes de los cuales fueron despojados. En virtud de lo anterior, restituirán prioritariamente a las víctimas más vulnerables, y a aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial.

**9. Confianza Legítima. Las entidades administrativas y autoridades judiciales competentes para adelantar las distintas etapas en el marco de un proceso de restitución de tierra deberán en sus decisiones observar el principio constitucional de la confianza legítima;**

**10. Doble Instancia. Se garantizará el principio de la doble instancia en las sentencias y los autos interlocutorios, y autos que deciden sobre pruebas.**

**11. Acción sin daño. Se garantiza la aplicación del enfoque de Acción sin daño, al momento de dictar la respectiva sentencia, debiéndose tener en cuenta los efectos gravosos o un impacto negativo a terceros de buena fe que hacen parte o no del proceso.**

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, adiciónese un nuevo inciso, el cual quedará así:

**Artículo 76. Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente.** Créase el “Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente”, como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas,

determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta ley.

La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. En el registro se determinará el predio objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio. Cuando resulten varios despojados de un mismo predio o múltiples abandonos, la Unidad los inscribirá individualmente en el registro. En este caso se tramitarán todas las solicitudes de restitución y compensación en el mismo proceso.

Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley. Esta Unidad tiene un término de sesenta (60) días, contados a partir del momento en que acometa el estudio conforme con el inciso segundo de este artículo, para decidir sobre su inclusión en el Registro. Este término podrá ser prorrogado hasta por treinta (30) días, cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen.

**En el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas Abandonadas Forzosamente, la Entidad competente deberá garantizar al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro el derecho de conocer la solicitud, formular alegaciones, contradecir pruebas, desvirtuar la pretensión de inclusión del predio reclamado en el registro y todas las demás actuaciones que garanticen el debido proceso administrativo, debiéndose notificar todas las actuaciones.**

La inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas será requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución a que se refiere este capítulo.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá acceso a todas las bases de datos sobre

las víctimas de despojo o abandono forzado, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los catastros descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otros.

Para estos efectos, las entidades dispondrán de servicios de intercambio de información en tiempo real con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con base en los estándares de seguridad y políticas definidas en el Decreto 1151 de 2008 sobre la estrategia de Gobierno en Línea.

En los casos en que la infraestructura tecnológica no permita el intercambio de información en tiempo real, los servidores públicos de las entidades y organizaciones respectivas, deberán entregar la información en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la solicitud. Los servidores públicos que obstruyan el acceso a la información o incumplan con esta obligación incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Parágrafo 1°. Las autoridades que reciban información acerca del abandono forzado y de despojo de tierras deben remitir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al día hábil siguiente a su recibo, toda la información correspondiente con el objetivo de agilizar la inscripción en el registro y los procesos de restitución.

Parágrafo 2°. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá permitir el acceso a la información por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en aras de garantizar la integridad e interoperatividad de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Artículo 7°. Artículo nuevo. Adiciónese un nuevo artículo, el cual quedará así:

**Artículo 77A. *Trato equitativo, equilibrado, simultáneo a las víctimas: en relación con los reclamantes y opositores se tendrán en cuenta los siguientes:***

**1. Si quien resida, ocupe, sea el tenedor o poseedor de un predio reclamado ostente la condición de víctima, deberá ser tratada como tal, con los mismos derechos y obligaciones de aquellos que cuenta con la condición de víctimas y se presentan como reclamantes.**

**2. Cuando quien actúe como opositor demuestre sumariamente que también fue víctima en los términos señalados en los artículos 3° y 75 de la presente ley, se le dará el mismo**

**tratamiento dentro del trámite administrativo y/o judicial que a la víctima reclamante.**

**3. Para todos los efectos de la presente ley, se dará protección especial a los Derechos Humanos de los campesinos víctimas, atendiendo entre otros Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.**

Artículo 8°. Modifíquense el inciso primero y segundo del artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 y elimínese el inciso tercero del artículo, el cual quedará así:

**Artículo 79. *Competencia para conocer de los procesos de restitución.***

**Los Jueces Civiles del Circuito**, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y de formalización de títulos de quienes abandonaron y vendieron de manera forzosa sus predios o **fueron despojados de los mismos**, en aquellos casos en que **no se reconozcan opositores dentro del proceso, y en primera instancia de los procesos en los cuales se reconozcan opositores dentro de estos hasta dictar sentencia.**

Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en **segunda instancia los** procesos de restitución de tierras y de formalización de títulos **de quienes abandonaron sus predios o fueron despojados de los mismos, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso.** Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras.

Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos y garantías de los despojados.

Parágrafo 1°. Los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil especializados en restitución de tierras, podrán decretar de oficio las pruebas adicionales que consideren necesarias, las que se practicarán en un término no mayor de veinte (20) días.

Parágrafo 2°. Donde no exista Juez Civil del Circuito especializado en restitución de tierras, podrá presentarse la demanda de restitución ante cualquier juez civil municipal, del circuito o promiscuo, quien dentro de los dos (2) días siguientes deberá remitirla al funcionario competente.



Artículo 9°. Adiciónese el literal f) al artículo 86 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así:

**Artículo 86. Admisión de la solicitud.** El auto que admita la solicitud deberá disponer:

a) La inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos indicando el folio de matrícula inmobiliaria y la orden de remisión del oficio de inscripción por el registrador al Magistrado, junto con el certificado sobre la situación jurídica del bien, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la orden de inscripción.

b) La sustracción provisional del comercio del predio o de los predios cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia.

c) La suspensión de los procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y yacimientos, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación.

d) La notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público.

e) La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren *afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos*

f) **Notificación al propietario, poseedor u ocupante actual. La notificación al propietario, poseedor u ocupante actual del auto que admite la demanda de restitución o formalización de predios, deberá realizarse con estricto cumplimiento de lo dispuesto en el Título II, artículos 291 y 292, del Código General del Proceso.**

**Para el procedimiento de notificación personal, el juez tendrá en cuenta la dirección aportada por el propietario, poseedor u ocupante en el escrito de contestación en la etapa**

**administrativa o, en su defecto, en la dirección del predio solicitado en restitución.**

**Esta misma notificación se aplicará para la etapa de registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente a la cual se refiere esta ley.**

Parágrafo. Adicionalmente el Juez o Magistrado en este auto o en cualquier estado del proceso podrá decretar las medidas cautelares que considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble.

Artículo 10. Modifíquese el inciso primero al artículo 87 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así:

**Artículo 87. Traslado de la solicitud.** El traslado de la solicitud se surtirá **a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuando la demanda no haya sido tramitada con su intervención, a las personas indeterminadas que consideren que deben comparecer al proceso para hacer valer sus derechos legítimos y a quienes se consideren afectados por el proceso de restitución.**

Cumplidas las anteriores formalidades sin que los terceros determinados se presenten, se les designará un representante judicial para el proceso en el término de cinco (5) días.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, y adiciónese un parágrafo al artículo, el cual quedará así:

**Artículo 88. Oposiciones.** Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los **veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del auto que admite la demanda, las cuales se entenderán presentadas bajo la gravedad del juramento.** Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes. Las oposiciones que presente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención deberán ser valoradas y tenidas en cuenta por el Juez o Magistrado.

**El término se duplicará cuando en la misma demanda se presenten cinco o más reclamaciones o se acumulen varias demandas que sumen cinco o más reclamaciones.**

Al escrito de oposición se acompañarán los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho, **condición de segundo ocupante** y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado

de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización.

Cuando la solicitud haya sido presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de conformidad con lo previsto en este capítulo y no se presenten opositores, el Juez **en única instancia** procederá a dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud.

**Parágrafo. En el marco del principio de legalidad y confianza legítima en ningún caso podrá exigírsele al actual ocupante, tenedor, poseedor, propietario del predio solicitado en restitución requisitos no consagrados en la ley al momento de la compra o negocio jurídico de adquisición del predio.**

Artículo 12. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 1448 de 2011, y elimínese el inciso tercero del artículo el cual quedará así:

**Artículo 89. Pruebas.** Son pruebas admisibles todas las reconocidas por la ley. En particular el Juez o Magistrado tendrá en cuenta los documentos y pruebas aportadas con la solicitud, evitará la duplicidad de pruebas y la dilación del proceso con la práctica de pruebas que no considere pertinentes y conducentes.

El valor del predio lo podrá acreditar el opositor mediante el avalúo comercial del predio elaborado por una Lonja de Propiedad Raíz de las calidades que determine el Gobierno nacional. Si no se presenta controversia sobre el precio, se tendrá como valor total del predio el avalúo presentado por la autoridad catastral competente.

Artículo 13. Modifíquese el inciso primero del artículo 92 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 92. Recurso de revisión de la sentencia.** Contra la sentencia se podrá interponer el recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia **en los términos de los artículos 354 y siguientes de la Ley 1564 de 2012.**

La Corte Suprema de Justicia proferirá los autos interlocutorios en un término no mayor de diez (10) días y decisión en un término máximo de dos (2) meses.

Artículo 14. Modifíquese el inciso primero del artículo 93 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 93. Notificaciones.** Los actos administrativos y las providencias que se dicten se notificarán **personalmente en las direcciones señaladas en la demanda y en la contestación de la misma, respectivamente o al correo electrónico que señalen los intervinientes, y lo dispuesto en el Título II, artículos 291 y 292, del Código General del Proceso.**

Artículo 15. Modifíquese el inciso primero del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011 y adiciónese el literal e), el cual quedará así:

**Artículo 97. Compensaciones en especie y reubicación.** **El solicitante podrá pedir al juez o magistrado que** con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, le entregue un bien inmueble de similares características al despojado en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible por alguna de las siguientes razones:

a) Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia;

b) Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien;

c) Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia.

d) Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo.

**e) Cuando el mismo Juez o Magistrado le reconozca la condición de segundo ocupante o la buena fe exenta de culpa a una de las partes del proceso.**

Artículo 16. Modifíquese el inciso primero del artículo 98 de la Ley 1448 de 2011,

**Artículo 98. Pago de Compensaciones.** El valor de las compensaciones que decreta la sentencia a favor de los opositores, que probaron la buena fe exenta de culpa **o la condición de segundos ocupantes** dentro del proceso, será pagado por el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. En ningún caso el valor de la compensación o compensaciones excederá el valor del predio acreditado en el proceso.

En los casos en que no sea procedente adelantar el proceso, y cuando de conformidad con el artículo 97 proceda la compensación en especie u otras compensaciones ordenadas en la sentencia, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá competencia para acordar y pagar la compensación económica correspondiente, con cargo a los recursos del fondo. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

El valor de las compensaciones monetarias deberá ser pagado en dinero.

Artículo 17. Modifíquense el inciso primero y segundo del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 99. Contratos para el uso del predio restituido.** Cuando existan proyectos agroindustriales productivos en el predio objeto de restitución y con el propósito de *la salvaguarda del mismo, el juez o magistrados* podrá autorizar, mediante el trámite incidental, *o en el marco de las competencias otorgadas del artículo 102 de la presente ley* la celebración de contratos entre los beneficiarios de la restitución y el opositor *-propietario del proyecto productivo- que no hubiere participado del despojo de manera directa o por interpuesta persona*, sobre la base del reconocimiento del derecho de dominio del restituido o restituidos.

Quando no se pruebe *como mínimo la buena fe simple, el juez o magistrado* entregará el proyecto productivo *al Ministerio de Agricultura para que tome las determinaciones pertinentes para mantener la continuidad del proyecto, incluyendo al beneficiario de la restitución.*

El Magistrado velará por la protección de los derechos de los intervinientes en el proceso y que estos obtengan una retribución económica adecuada.

Artículo 18. Agréguese dos incisos el artículo 100 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 100. Entrega del predio restituido.** La entrega del predio objeto de restitución se hará al despojado en forma directa cuando este sea el solicitante, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a favor del despojado, dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.

Para la entrega del inmueble el Juez o Magistrado de conocimiento practicará la respectiva diligencia de desalojo en un término perentorio de cinco (5) días y para ello podrá comisionar al Juez Municipal, quien tendrá el mismo término para cumplir con la comisión. Las autoridades de policía prestarán su concurso inmediato para el desalojo del predio. De la diligencia se levantará un acta y en ella no procederá oposición alguna.

Si en el predio no se hallaran habitantes al momento de la diligencia de desalojo se procederá a practicar el allanamiento, de conformidad con los artículos 113 y 114 del Código de Procedimiento Civil. En este caso se realizará un inventario de los bienes, dejándolos al cuidado de un depositario.

*En la práctica del desalojo deberá quedar constancia de las personas que fueron desalojadas y el lugar hacia donde se dirigen en*

*aras de salvaguardar sus condiciones mínimas de subsistencia.*

*En caso de la existencia de menores de edad y personas de especial protección constitucional reforzada al momento del desalojo, el funcionario que realice la diligencia deberá comunicar de inmediato al juez o magistrado que adoptó la decisión para que tome medidas urgentes y necesarias en aras de evitar que los menores de edad o estas personas de especial protección constitucional reforzada, sean vulnerados en sus derechos fundamentales.*

Artículo 19. Modifíquese el inciso segundo del artículo 101 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 101. Protección de la restitución.** Para proteger al restituido en su derecho y garantizar el interés social de la actuación estatal, el derecho a obtener la restitución no será transferible por acto entre vivos a ningún título durante los siguientes dos años contados a partir de la entrega del predio, salvo que se trate de un acto entre el despojado y el Estado.

Asimismo, una vez obtenida la restitución, cualquier negocio *jurídico o contrato en que se ceda la libre disposición o se entregue bajo cualquier modalidad de tenencia las tierras restituidas* dentro de los dos (2) años siguientes a partir de la entrega del predio, la cual será ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial, a menos que se obtenga la autorización previa, expresa y motivada del Juez o Tribunal que ordenó la restitución.

Parágrafo. La autorización de que trata el segundo inciso de este artículo no será necesaria cuando se trate de respaldar créditos a nombre del restituido otorgados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Artículo 20. Modifíquese el inciso primero del artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 102. Mantenimiento de competencia después del fallo.** Después de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, *garanticen la protección de los derechos y garantías de los intervinientes, aplicando el concepto de la acción sin daño en el marco de la justicia transicional*, el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias.

**Artículo 21. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las normas que le sean contrarias.

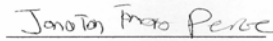
De los señores congresistas,



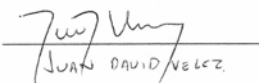
**MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA**  
Senadora de la República



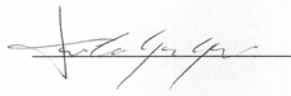
JUAN MANUEL ORTIZ



Jonathan Franco Perce



JUAN DAVID VELEZ



Jonathan Franco Perce



USCATEGUI

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. JUSTIFICACIÓN

La Ley 1448 de 2011 surgió ante la necesidad de dar una respuesta estatal a las víctimas del conflicto en Colombia registradas desde 1985. Si bien esta ley reconoce que las víctimas tienen derecho a la verdad, justicia y reparación, la implementación y cumplimiento de esta, no solamente debe enmarcarse en la perspectiva de la justicia transicional, sino también otorgar plena garantía de sus derechos, a quienes se les desconocieron sus legítimos derechos de posesión y propiedad adquiridos de buena fe, con la puesta en marcha de esta ley. No podemos olvidar que el Estado debe apuntar también al desarrollo rural, que trae consigo una responsabilidad social, económica, jurídica y política frente a todos los colombianos, no solamente con quienes son considerados víctimas del conflicto.

El espíritu con el que fue promulgada la Ley 1448 de 2011, buscaba la reivindicación de la población rural y campesina con ocasión de los graves hechos que se presentaron en más de 60 años de conflicto, sin embargo hay un espíritu subyacente en la misma, y es promover la reconciliación social, pasa así zanjar las diferencias y divisiones que se han creado a lo largo de los años en todos los niveles sociales en el país y contribuyendo con ello a la consolidación del tejido social; para lograr una sinergia que desarrolle modelos productivos que incentiven el uso adecuado de la tierra sobre la base del reconocimiento del rol de las comunidades rurales, aportando al crecimiento económico del país.

No obstante, con lo que nos encontramos hoy en día, es que en la práctica esta ley ha tendido a convertirse en un instrumento de despojo de la tierra, que en lugar de enmendar las situaciones problemáticas para las que fue diseñada, en

ocasiones ha resultado ser la gestora de nuevas víctimas del actuar del mismo Estado.

En algunos casos por la acción de los funcionarios administrativos encargados del desarrollo de la política de restitución de tierras, en otros, por los funcionarios judiciales a cargo de la materialización de los derechos propios de la restitución así como la responsabilidad del congreso, que no ha cumplido con su labor misional de legislar para corregir los yerros de la ley en favor de los campesinos más vulnerables, que se encuentran padeciendo directamente los efectos negativos de la misma.

En este sentido la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversos fallos exigiendo la adecuación de la norma, para superar estos elementos difusos de la ley: “1) la situación de los tenedores de buena fe, 2) resolver el problema de la única instancia en los procesos de restitución, y 3) exigirle al congreso que reorganice los vacíos jurídicos de la norma”:

En la Sentencia C-715 de 2012 la Corte Constitucional se pronunció en torno a una demanda que cuestionaba, entre otras cosas, que la ley no considerara como titulares de la acción a los tenedores de tierra, ni a los ocupantes de baldíos. Frente a los primeros, esta Corporación indicó:

“(…) a juicio de la Sala, si bien a los tenedores víctimas del conflicto, no se les puede aplicar en estricto sentido jurídico el derecho a la restitución de una propiedad o de una posesión, restitución que procede respecto de los propietarios, los poseedores u ocupantes, estas víctimas que ostentaban el derecho de tenencia no quedan desprotegidas frente a su legítimo derecho de reparación integral, el cual **no solo incluye la restitución de bienes inmuebles, sino también medidas de indemnización y otros componentes reparatorios**, sin perjuicio de que puedan acudir a la vía judicial ordinaria para la reivindicación de sus derechos (...)” (negrita fuera de texto).

Finalmente estos mandatos son recuperados y recopilados por la Sentencia C- 330 de 2016 en la que se demandan los Artículos: **88 Oposición, 91, Contenido, 98 pago de compensación y 105 funciones de la unidad administrativa, en los que se exhorta al congreso a legislar en este sentido de manera urgente.**

Como sustento adicional es importante resaltar que este proyecto de ley está encaminado a la protección de los derechos como campesino consagrados en “**Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales**”<sup>1</sup>, pues se hace indispensable tener en

<sup>1</sup> [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/73/165&Lang=S](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/165&Lang=S)

cuenta lo que dice, en especial en los artículos que menciono a continuación:

**“Artículo 6°**

1. Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.

2. Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales no podrán ser objeto de detención o reclusión arbitraria, tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, ni serán sometidos a esclavitud ni a servidumbre.

**Artículo 12**

1. Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a acceder de manera efectiva y no discriminatoria a la justicia, en particular a procedimientos imparciales de solución de controversias y a medidas de reparación efectivas por las vulneraciones de sus derechos humanos. Al adoptarse las decisiones correspondientes se tomarán debidamente en consideración sus costumbres, tradiciones, normas y sistemas jurídicos, de conformidad con las obligaciones pertinentes en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

2. Los Estados brindarán un acceso sin discriminaciones, mediante organismos judiciales y administrativos imparciales y competentes, a medios oportunos, asequibles y efectivos para solucionar las controversias en el idioma de las personas afectadas, y proporcionarán recursos rápidos y efectivos, que podrán incluir el derecho de apelación, la restitución, la indemnización, la compensación y la reparación.

3. Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a la asistencia jurídica. Los Estados considerarán la posibilidad de adoptar otras medidas, como la prestación de asistencia letrada gratuita, para ayudar a los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales que, de otro modo, no podrían acceder a los servicios administrativos y judiciales.

4. Los Estados estudiarán medidas para reforzar las instituciones nacionales pertinentes para la promoción y protección de todos los derechos humanos, incluidos los derechos descritos en la presente Declaración.

5. Los Estados proporcionarán a los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales mecanismos eficaces para prevenir y resarcir todo acto que tenga por objeto o consecuencia vulnerar sus derechos humanos, despojarlos arbitrariamente de sus tierras y recursos naturales o privarlos de sus medios de subsistencia y de su integridad, y toda forma de

*sedentarización o desplazamiento de población por la fuerza.*

**Artículo 13**

1. Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho al trabajo, que engloba el derecho a elegir libremente cómo ganarse el sustento”.

La presente solicitud de amparo constitucional versa sobre una sentencia de única instancia y no de acciones de tutela, con lo que se satisface este requisito.

**II. MARCO NORMATIVO**

- Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011).

- Convención Interamericana de Derechos Humanos, *Parte I - deberes de los estados y derechos protegidos, Capítulo I.*

- Principios de Pinheiro que define el ***manual sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas.***

- Decreto 4157 de 2011.

- Decreto 4829 de 2011

- Decreto 2363 de 2015.

- Decreto 440 de 2016

- Acuerdo 33 de 2016

- ***Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales***

También harán parte del marco normativo las sentencias expuestas en el título JUSTIFICACIÓN del proyecto, comentadas anteriormente:

- *Sentencia C-795 de 2014.*

- *Sentencia C- 330 de 2016.*

**III. IMPACTO FISCAL**

Si bien la iniciativa modifica algunos elementos procedimentales del mecanismo jurídico de restitución, el proyecto no exige la asignación de un nuevo recurso para su puesta en marcha, se ajusta al presupuesto actual asignado por el PGN, y busca en lugar de generar un detrimento económico o la asignación de un nuevo recurso, aportar en un procedimiento más adecuado y expedito que redunde en la economía procesal, así como en la eficacia y efectividad de los procesos jurídicos, que se traduzca en restituciones más justas y oportunas, lo que puede incluso generar un ahorro para las finanzas de la nación, evitando posteriores demandas al Estado.

Teniendo en cuenta que algunos procedimientos del sector de Administración de Justicia se van a ver modificado con esta ley, con ello no se afecta

el presupuesto asignado para su funcionamiento. Si hablamos que el presente proyecto logrará la celeridad, eficiencia y garantía de un debido proceso en el ejercicio de las causas que adelante este tipo de jueces, se destinará del presupuesto existente lo necesario a asumir los costos que demande la modificación respectivas, para lo cual la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura dispondrá de los recursos para su funcionamiento.

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente proyecto de ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación.

**IV. PROPUESTA**

La aplicación de la norma en estos años ha dejado entrever que la ley presenta algunos vacíos jurídicos especialmente en lo que respecta a la defensa de los propietarios actuales que compraron la tierra bajo la presunción de buena fe, es decir, mediante procesos de compra legal y autenticación por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro (en cabeza de las Oficinas de Registro), desarrollando las acciones legítimas exigidas en cualquier negocio jurídico en Colombia.

El proceso de restitución que busca beneficiar a las víctimas, ha dispuesto que se presuma que el reclamante (la víctima) está actuando de buena fe por lo tanto no tendría que justificar su despojo. Por el contrario, los propietarios actuales tienen que justificar su obtención en términos legales, en un plazo muy corto y sin las garantías procesales adecuadas, o de lo contrario, son despojados de sus predios. Esta situación ha supuesto un problema sustancial que la ley desconoce y genera una situación desproporcionada entre las partes, con lo que se puede estar generando unas nuevas víctimas, por lo tanto, la presente iniciativa busca subsanar estas falencias, por medio de la readecuación de la norma generando un equilibrio más preciso en el acceso a los procedimientos, que garantice una seguridad jurídica en los intervinientes en el proceso.

**V. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

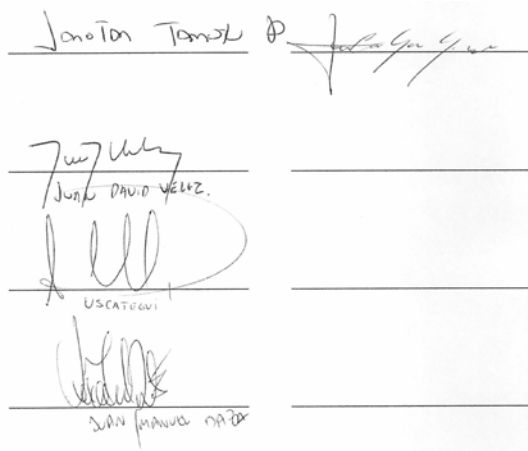
Esta iniciativa consta de los siguientes artículos:

- El artículo 1°, objeto de la iniciativa, y disposiciones generales.
- Del artículo 2° al artículo 20, se define las modificaciones y/o cambios a la Ley 1448 de 2011,
- Finalmente el artículo 21 define la vigencia de la norma

De los honorables congresistas,



**MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA**  
Senadora de la República



**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 23 del mes de julio del año 2019 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 20, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *María Fernanda Cabal*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**SECRETARIA GENERAL**

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio

Señor Presidente

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 20 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *María Fernanda Cabal Molina, Jonatan Tamayo Pérez;* honorables Representantes *Juan Manuel Daza Iguarán, Juan David Pérez Trujillo, José Jaime Uscátegui Pastrana.* La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., 23 de julio

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase,

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## CONTENIDO

Gaceta número 660 - jueves 25 de julio de 2019

### SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

#### PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 05 de 2019 Senado, por medio del cual se adoptan medidas en materia penal y administrativa en contra de la corrupción y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 20 de 2019 senado, por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.....	29

