



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 878

Bogotá, D. C., miércoles, 9 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se garantiza y regula la
realización de las cabalgatas en el territorio
colombiano.*

Doctor
JUAN DIEGO ECHAVARRÍA
Presidente
Comisión Séptima
Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del proyecto de ley No. 125 del 2020 Cámara. "POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA Y REGULA LA REALIZACIÓN DE LAS CABALGATAS EN EL TERRITORIO COLOMBIANO"

Respetado Sr. Presidente:

En condición de ponente del proyecto de la referencia, me permito presentar ponencia para primer debate en los siguientes términos:

| | |
|------------------------|--|
| Número proyecto de ley | No. 125 del 2020 |
| Título | "POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA Y REGULA LA REALIZACIÓN DE LAS CABALGATAS EN EL TERRITORIO COLOMBIANO" |
| Autor | Suscrito por los Honorables Representantes Christian Munier Garcés Aljure, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Juan Pablo Celis Vergel, Jennifer Kristin Arias Falla, Juan David Vélez Trujillo, Edward David Rodríguez Rodríguez, Luis Fernando Gómez Betancurt, Rubén Darío Molano Piños, Juan Fernando Espinal Ramírez, Gabriel Jaime Vallejo Chuffi, Esteban Quintero Cardona, Enrique Cabrales Baquero, Héctor Ángel Ortiz Nuñez, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Néstor Leonardo Rico Rico, Yamil Hernando Arana Padaui, Y Los Honorables Senadores Fernando Nicolás Araujo Rumier, Alejandro Corrales Escobar, María Fernanda Cabal Molina, Amanda Rocío González, Carlos Manuel Meisel Vergara, María Del Rosario Guerra De La Espiella. |

| | |
|----------|---|
| Ponentes | Representantes: |
| | JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA (Coordinador Ponente) JORGE ALBERTO GOMEZ GALLEGU (Ponente) |
| Ponencia | Positiva con pliego de modificaciones |

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto fue presentado con el objeto de Garantizar y regular la realización de las cabalgatas en todo el territorio colombiano como una actividad económica, recreativa y cultural orientada al bienestar equino.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

| | | |
|------------|---------------------|--------------------------|
| Radicación | 20 de Julio de 2020 | Cámara de Representantes |
|------------|---------------------|--------------------------|

3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente Proyecto de Ley busca regular y garantizar la realización de las cabalgatas como actividad económica, que fomenta la recreación y la cultura a nivel nacional y que constituye un eslabón imprescindible de la cadena productiva de la que hace parte los equinos del país y donde nuestro país goza de una raza como lo es el caballo de paso fino.

Esta iniciativa se enmarca en la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- la cual establece la forma según la cual debe inscribirse una manifestación Cultural en la Lista de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación. De acuerdo a lo establecido en dicha norma, no se busca inscribir las cabalgatas por fuerza propia de la ley en la referida lista, sino que, atendiendo a sus criterios y lineamientos, se reconozca a estos desfiles colectivos en los que participan los équidos, como muestras representativas de Patrimonio Cultural del país y, presentarlo, a nombre de la Federación Nacional de Asociaciones Equinas como persona jurídica, al Ministerio de Cultura para su inclusión en el catálogo.

Además, es de recalcar que la aprobación de este proyecto y su eventual sanción como Ley de la República contribuirá al desarrollo y propuestas por el Gobierno Nacional en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, donde se propone incluir veinte nuevos ítems a la Lista. En el mismo

sentido, un apoyo estatal a esta actividad, es concordante con el impulso que desde el Gobierno Nacional se le quiere dar a la Economía Naranja y a las industrias culturales, artísticas y del entretenimiento como lo son las cabalgatas.

4. JUSTIFICACIÓN

Durante todo el siglo XIX y buena parte del XX la infraestructura colombiana se caracterizó por ser precaria. Salvo los senderos pre-colombinos levantados por los indígenas, los caminos reales construidos durante la colonia y la escasa infraestructura erigida tras la independencia, la geografía del país era dura, difícil de transitar y mayormente cubierta por "senderos de herradura" o "trochas".

Fue en aquel período que los colombianos hicieron uso de animales de carga y medios de transporte como las carrozas para transportarse. También fue en esta época que los grandes y extensos ríos de Colombia se convirtieron en corredores fluviales que permitieron el rápido desplazamiento de barcasas hacia el interior de la nueva República.

No obstante, conforme Colombia se abría a las nuevas tecnologías provenientes de Norte América y Europa occidental –que se hallaban en plena revolución industrial- el país fue experimentado una rápida transformación tecnológica que en cuestión de décadas facilitó la introducción del ferrocarril (Arias de Greiff, 2011), los barcos de vapor (Viloria de la Hoz, 2014) y los automóviles que lenta, pero progresivamente reemplazaron el uso de caballos, mulas y carrozas.

Desplazándolos a veredas, corregimientos y pequeños poblados del país, donde la construcción de vías nacionales, secundarias y/o terciarias demoró. A raíz de esto, se consolidó una cultura sobre la cría y cuidado de los caballos. Una cultura que remontándose al pasado donde trabajadores del campo se desplazaban de zonas rurales a zonas urbanas organizados en caravanas e intercambiando anécdotas, consagró los equinos como parte esencial de la Colombia campesina, ecuestre y trabajadora.

Las cabalgatas también son tradicionales en ferias y fiestas en gran parte de los municipios de Colombia. Por lo general, se prepara una cabalgata que da el inicio oficial a las mismas teniendo un par de significados según historiadores; el primero es la exaltación de la figura del caballo que tanto contribuyó a la vida de nuestros antepasados e historia del país y, el segundo, un homenaje a nuestros ancestros que, para poder asistir a las festividades, se valían de su caballo como medio de transporte (Finkeros.com, 2012).

Fue así que, tras décadas de un parcial aislamiento de la "ruralidad", muchos de esos pequeños municipios colombianos empezaron a conectarse con el resto del país. Relegando todavía más el uso del caballo a zonas esencialmente apartadas, donde hasta la actualidad, siguen siendo de gran utilidad para agricultores, ganaderos y comerciantes rurales.

Por lo cual, es habitual encontrar que en grandes municipios como Tuluá, Buga, Montería, Manizales o Neiva, la ciudadanía sigue celebrando el montar a caballo con familiares y amigos en las ferias de sus respectivas ciudades, donde se conmemora el pasado de Colombia, la

historia de la ciudad o simplemente se busca dinamizar la economía local. Contándose las 'Fiestas de la cosecha' en Pereira y la 'Fiesta de la Virgen de la Candelaria' en Cartagena, como otras grandes cabalgatas que todavía subsisten.

Mientras que, ciudades como Cali, Medellín y Bucaramanga, en los últimos años han impulsado la prohibición sistemática de estas actividades, alegando que en el pasado reciente han alterado el orden público, lesionado participantes e incentivado el mal comportamiento de la ciudadanía. Atentando contra uno de los principales atractivos turísticos de sus ferias locales y un referente obligado de la historia del país.

Colombia tiene el deber de preservar las especies que le son propias; este deber está manifiesto en el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CBD), celebrado en Río de Janeiro el 15 de junio de 1992, ratificado por Colombia mediante la Ley 165 del 9 de noviembre de 1994. Con esta normatividad internacional se pretende fomentar la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad. Igualmente, Colombia se ha sumado a la estrategia de protección de su biodiversidad, incluyendo la protección de los animales domésticos.

En el año 2017, gracias a la labor adelantada por la Federación Colombiana de Asociaciones Equinas, Fedequinas, se adelantó la investigación integral de la raza del *caballo de paso fino colombiano* como autóctona y transfronteriza, logrando que se promulgara la Ley 1842 de 2017 mediante la cual se declaró como raza oficial colombiana y patrimonio genético de la Nación, a la raza del *caballo de paso fino colombiano*, autóctona y transfronteriza, con el fin de exaltar su existencia, salvaguardar su genética y protegerla como raza desarrollada en Colombia por los colombianos.

A partir de la Ley 1842, se tuvo conocimiento de la importancia del sector equino a nivel nacional que se refleja en su impacto social y económico. Al considerar tan sólo los 36.849 criaderos registrados y que cada uno de estos requiere al menos los servicios de un jinete, un palafrenero, un veterinario, un herrero; así como un potrero, el uso de una pesebrera, aperos (marroquinería, artesanías), clavos, herraduras, alimentos (concentrados, heno, otros), medicamentos, transporte, inscripciones para participar en ferias (se realizan un promedio de 138 exposiciones equinas oficiales anuales en el territorio colombiano, sin incluir festivales), entre otros requerimientos de la actividad; se puede afirmar que la generación de empleo y actividad económica alrededor de los caballos de *paso fino colombiano* en el país, aporta significativamente al bienestar de numerosas familias colombianas y es fuente de riqueza para diversos sectores de la economía.

Esta fue una iniciativa legislativa crucial para comprender la necesidad de preservar las cabalgatas del país, siendo las manifestaciones artísticas, sociales y culturales propicias para exhibir dicha raza de caballos.

En el municipio de San Martín, por ejemplo, ubicado en el departamento del Meta, se desarrolla, desde hace 284 años, una manifestación cultural de gran interés en nuestro país, denominada "Cadrillas de San Martín". Se trata de una serie de diez juegos realizados a caballo en los que se demuestra la destreza y habilidad del sanmartinero como jinete.

Este espectáculo equino es considerado desde el año 2011 como *patrimonio cultural inmaterial de la nación* y forma parte del festival turístico de esa región. Está conformado por cerca de 50 jinetes, distribuidos en cuatro 4 grupos o cuadrillas, doce (12) jinetes y tres (3) suplentes que reviven con coreografías las luchas entre moros y cristianos, así como entre indígenas y negros.

JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA

Las cabalgatas constituyen una actividad económica que moviliza el crecimiento de la economía del país. Según datos de Fedequinas, el caballo criollo moviliza 5.4 billones de pesos al año en Colombia, lo cual representa cerca del 0.68% PIB. Para el año 2018, en el país se contabilizaron 1.486.870 caballos, de los cuales 285.165 caballos criollos están registrados en la asociación Fedequinas, y se encuentran en 91.322 predios. Lo cual indica que es una actividad con un número de especies abundante, que debe ser aprovechado en beneficio para los hogares. Las actividades equina, asnal y mular generaron a su vez alrededor de 359.442 empleos directos e indirectos para 2018, señalando que es una actividad relevante para las familias de las regiones.

A su vez, en 2018, se generó 787 mil dólares por la exportación de equinos para 40 toneladas. Los principales destinos de estas ventas fueron Estados Unidos, Panamá, Puerto Rico y República Dominicana. Los criaderos más relevantes de donde se criaron los ejemplares se encuentran ubicados en Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Valle del Cauca, Meta, Córdoba. A continuación, se muestra la información de exportaciones para el sector equina, asnal y mular.

Cuadro 1. Exportaciones animales por país de destino para el año 2010-2018.

| Exportaciones | asnos | mulos | y Ton | Miles | FOB |
|--------------------------|-------|-------|-------|---------|-----|
| 0101-Caballos burdéganos | | | Netas | Dólares | |
| Estados Unidos | | | 213 | 2,647 | |
| Panamá | | | 131 | 414 | |
| Honduras | | | 4 | 110 | |
| República Dominicana | | | 25 | 67 | |

Fuente: DIAN

Aunque el precio de los equinos varía según características como la genética, su fin, entre otros, se observa que, entre los precios de exportaciones más representativos, se encuentran los siguientes:

1. Caballo para chalanería, paseo o disfrute, el monto oscila entre US\$7.000 y US\$30.000.
2. En el caso de los potros y potrancas que estén en proceso de adiestramiento pero que den señas de tener un buen nivel competitivo, pueden conseguirse en promedio a US\$100.000.
3. Caballo para resultados en pista y alto nivel genético para reproducción, el precio parte desde los US\$200.000.
4. Campeón y que esté dotado de un alto valor genético, puede valer entre US\$700.000 y US\$1 millón, o más.

De manera similar, se observa que en el país se realizan importaciones de estos animales, principalmente desde Argentina, como se muestra a continuación:

Cuadro 2. Importaciones animales por país para el año 2010-2018.

| Importaciones | asnos | mulos | y Ton | Miles | Dólares |
|--------------------------|-------|-------|--------------|---------------|---------|
| 0101-Caballos burdéganos | | | Netas | CIF | Dólares |
| Argentina | | | 1,058 | 14,464 | |
| Estados Unidos | | | 698 | 3,497 | |
| Bélgica | | | 175 | 2,564 | |
| España | | | 78 | 1,455 | |
| TOTAL | | | 2,011 | 21,982 | |

Fuente: DIAN

Ahora bien, al analizar el caso de las cabalgatas, como actividad que concentra gran número de équidos, es importante tener en cuenta que éstas activan un gran número de personas y sectores que se relacionan con diversas áreas de la economía nacional, tanto formales como informales, entre las que se destacan la actividad veterinaria, agropecuaria, herrería, expendio de alimentación y suplementos alimenticios, textil, insumos e implementos ecuestres, transportadores de carga animal, peletería, comercio informal, turístico, deportivo y recreativo entre otros. Dichas actividades, se consideran intensivas en trabajo y, por lo tanto, son significativas para la dinámica de los hogares. De hecho, a nivel nacional se estima que las cabalgatas generan alrededor de 50 mil empleos directos e indirectos¹. Aunque los puestos de trabajo pueden ser temporales, son significativos para aquellos hogares que vulnerables a choques de ingreso porque no cuentan con suficientes opciones laborales.

Por su parte, es importante revisar las inversiones y costos que se desprenden para la realización de las cabalgatas. Cálculos de Fedequinas señalan que un criadero de Caballo Criollo

¹ <https://www.agronegocios.co/ganaderia/campana-por-las-cabalgatas-evidencia-el-peso-de-esa-actividad-en-la-economia-2925644>

Colombiano con 12 ejemplares, requiere al menos de 5 empleados para el cuidado y crianza del caballo. A su vez, el criadero debe contratar personal de aseo, cisco, heno, concentrado, medicamentos, los servicios públicos, etc. Lo anterior, se calcula cuesta cerca de 9.1 millones de pesos al mes (inversiones en más de 116 millones de pesos al año).

Adicional, no se debe subestimar el aporte de las cabalgatas al rubro municipal. Antes de su suspensión en Cali, para el año 2013, la cabalgata de la Feria de Cali generó un ingreso de cerca de 350 millones de pesos para la ciudad. En el caso de la Feria de Manizales, una de las más grandes, generó 1.000 028 millones de pesos de utilidades en su feria en el presente año 2020. El desfile de caballo en Manizales atrajo cerca de 2.130 participantes y reunió 200 mil espectadores. Según la alcaldía de la capital caldense, el evento equino de su feria es el que tiene mayor acogida. Considerando el número de espectadores, un consumo mínimo de 10 mil pesos de cada uno significaría 2 mil millones de pesos aproximadamente para el comercio formal e informal. De esta manera, las entidades territoriales pueden obtener ingresos desde su capacidad de organización y convocatoria. A continuación, se muestran los ingresos y gastos asociados a la actividad para el caso del desfile de caballos en la ciudad de Manizales.

CUADRO 3. EGRESOS - INGRESOS CABALGATA MANIZALES 2020

| Concepto | Detalle | Valor |
|--|--|---------------|
| PIEZAS PUBLICITARIAS | DISEÑO - ELABORACION DE AFICHES-MANILLAS | 1.674.825,00 |
| INSTITUTO DE CULTURA Y TURISMO | APORTES POR EVENTO DEL MUNICIPIO - DESFILE A CABALLO | 7.500.000,00 |
| SEGURO | POLIZA RESPONSABILIDAD CIVIL | 2.403.800,00 |
| SAYCO - ACINPRO | DERECHOS DE AUTOR | 8.567.159,00 |
| EMAS SEPTICLEAN | PERMISO -ASEO DURANTE LA CABALGATA - ALQUILER Y ASEO BAÑOS | 10.301.255,00 |
| CRUZ ROJA DE CALDAS | SERVICIO ORGANISMO DE SOCORRO | 1.400.000,00 |
| ALIMENTACION REFRIGERIOS | POLICIA-CARABINEROS-TRANSITO-VETERINARIOS | 6.530.000,00 |
| HIDRATACION ACOMPAÑAMIENTO VETERINARIO | MEDICAMENTOS -HONORARIOS VETERINARIOS | 2.815.550,00 |
| LOGISTICA | SERVICIO DE LOGISTICA Y VENTA DE MANILLAS | 17.632.000,00 |
| TRANSPORTES | CAMIONES - REMOLQUES | 3.655.000,00 |

| | | |
|---------------------------------------|--|-----------------------|
| GASTOS VARIOS | INSUMOS -CARGUE-DESCARGUE DE DESEMBARCADEROS- PAGO SERVICIOS-CINTA PELIGRO -SERVICIO HERRERO | 4.828.200,00 |
| TOTAL EGRESOS | | 67.307.789,00 |
| TOTAL INGRESOS (INSCRIPCIONES) | TOTAL MANILLAS VENDIDAS (2130 a \$100.000 c/u) | 213.000.000,00 |
| TOTAL UTILIDAD | | 145.692.211 |

Nota: La totalidad de las utilidades del desfile a caballo son distribuidas para fundaciones de niñez: F. Pequeño corazón (niños con cardiopatías); fundación Alejandra Vélez (niños con cáncer); Club Activo 20-30 (opera jardines para 150 niños del ICBF).

Por tal motivo, las cabalgatas pueden ser entendidas y reguladas como una actividad económica en la medida en que ponen en funcionamiento un entramado de actividades que generan como resultado relaciones, productos y servicios asociados que benefician a las familias colombianas. La falta de regulación de la actividad desencadena acciones prohibitivas que terminan por afectar el bienestar de numerosas familias que dependen de los encadenamientos asociados a la práctica de las cabalgatas.

5. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Ley se compone de 3 capítulos que contienen 6 artículos distribuidos de la siguiente manera:

En el primer capítulo se establecen las disposiciones generales en 4 artículos iniciales que abordan el objeto general del proyecto de ley, su ámbito de aplicación, las competencias distritales y municipales y algunas definiciones pertinentes a la aplicación de la norma propuesta. En el segundo Capítulo aparece un artículo en el que se fijan 6 principios generales que orientarán la reglamentación que hagan los concejos distritales o municipales acerca de la actividad económica, algunas reglas para los organizadores u operadores, que garanticen el bienestar animal y el orden público, así como algunas normas generales de señalización. Finalmente, el tercer capítulo contiene 2 artículos relativos a la colaboración de la nación para apoyar el fomento de la cultura y el turismo a través de esta actividad económica y la vigencia de la norma propuesta.

En aras de contribuir al contenido del proyecto, realiza unas modificaciones conforme al siguiente pliego de modificaciones.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

| Nº de artículo | Artículo del proyecto | Propuesta modificación y/o inclusión |
|----------------|--|---|
| | <i>"Por medio de la cual se garantiza y regula la realización de las cabalgatas en el territorio colombiano"</i> | "Por medio del cual se instituyen las cabalgatas como una actividad económica, recreativa y cultural en el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones." |
| Art.1. | Objeto. Garantizar y regular la realización de las cabalgatas en todo el territorio colombiano como una actividad económica, recreativa y cultural orientada al bienestar equino | Objeto. Garantizar y regular la realización de las cabalgatas en todo el territorio colombiano como una actividad económica, recreativa y cultural orientada al bienestar equino |
| Art.2. | Competencia. Los concejos distritales y municipales son competentes para reglamentar las condiciones particulares en las que se desarrollarán las cabalgatas en sus territorios, de conformidad con los principios generales contenidos en la presente Ley. Las administraciones locales garantizarán en todo momento el desarrollo de esta actividad económica, recreativa y cultural en sus respectivas jurisdicciones. Para ello, consultará las características especiales a las que deba sujetarse su desarrollo, de conformidad a los lineamientos que para ello propongan las asociaciones equinas de idoneidad acreditada | Competencia y ámbito de aplicación. La presente Ley rige en todo el territorio nacional. Los distritos y municipios del país, son competentes para preparar, organizar y desarrollar las cabalgatas en cada una de sus jurisdicciones. Los concejos distritales y municipales son competentes para reglamentar las condiciones en las que se deberán desarrollar las cabalgatas en sus territorios, de conformidad con las normas generales contenidas en esta Ley. Parágrafo 1. La facultad reglamentaria establecida en este artículo no podrá interpretarse, ni invocarse como causal para restringir, retardar o prohibir el desarrollo de las cabalgatas en un territorio determinado. Parágrafo 2. Para el inicio y desarrollo del evento, se respetará la reglamentación establecida en el Código de Convivencia y Policía Nacional para la realización de eventos masivos. |
| | CAPÍTULO II: REGLAMENTACIÓN Y DESARROLLO DE LAS CABALGATAS | CAPÍTULO II: DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL DESARROLLO DE LAS CABALGATAS |
| Art. 3. | Reglamentación. Las entidades territoriales garantizarán la realización | De los principio y desarrollo de las cabalgatas. Las entidades territoriales |

| | |
|---|--|
| de las cabalgatas como actividad económica, recreativa y cultural. Con el fin de organizar su desarrollo se reglamentarán de conformidad con los siguientes principios rectores: | garantizarán la realización de las cabalgatas como actividad económica, recreativa y cultural. Con el fin de organizar su desarrollo de conformidad con los siguientes principios rectores: |
| <ol style="list-style-type: none"> Diferenciación territorial. Toda reglamentación deberá ceñirse a las características, tradiciones y condiciones diferenciales para el desarrollo de las cabalgatas en su jurisdicción. Especialidad: La reglamentación que garantice la realización de las cabalgatas en todo el territorio nacional deberá consultar la especialidad de la materia equina y ceñirse a las recomendaciones de las asociaciones equinas existentes en el país, las cuales brindarán las recomendaciones necesarias que garanticen el buen desarrollo de las cabalgatas. Idoneidad. Las reglas que se fijen deberán ser idóneas para garantizar la seguridad de los participantes y espectadores de las cabalgatas; así como para el buen desarrollo de esta actividad económica, recreativa y cultural. Fomento al buen trato animal. La reglamentación fomentará la cultura del buen trato animal, a través de la promoción y exaltación de las buenas prácticas, cuidados y costumbres que brindan bienestar a los equinos en sus respectivos territorios. Respeto de los espacios públicos. Toda reglamentación deberá contemplar planes de conservación del espacio público, así como reglas específicas para delimitar los trayectos, horarios autorizados, señalización requerida, permisos y condiciones específicas que deban cumplir los organizadores u operadores de las | <ol style="list-style-type: none"> Diferenciación territorial. La realización de las cabalgatas deberá ceñirse a las características, tradiciones y condiciones diferenciales en su jurisdicción. Especialidad: Este principio se funda en garantizar la realización de las cabalgatas en todo el territorio nacional podrán consultar la especialidad de la materia equina y ceñirse a las recomendaciones de las asociaciones equinas existentes en el país, las cuales brindarán las recomendaciones necesarias que garanticen el buen desarrollo de las cabalgatas. Idoneidad. Las reglas que se fijen deberán ser idóneas para garantizar la seguridad de los participantes y espectadores de las cabalgatas; así como para el buen desarrollo de esta actividad económica, recreativa y cultural. Fomento al buen trato animal. La cultura del buen trato animal, a través de la promoción y exaltación de las buenas prácticas, cuidados y costumbres que brindan bienestar a los equinos en sus respectivos territorios. Respeto de los espacios públicos. La realización de cabalgatas deberá contemplar planes de conservación del espacio público, así como reglas específicas para delimitar los trayectos, horarios autorizados, señalización requerida, permisos y condiciones específicas que deban cumplir los organizadores u operadores de las cabalgatas, privilegiando en todo momento la idoneidad de los mismos y su experiencia en la materia. |

| | | | |
|---|---|--|---|
| <p>cabalgatas, privilegiando en todo momento la idoneidad de los mismos y su experiencia certificada en la materia.</p> <p>6. Proporcionalidad. Toda medida que se incluya en la reglamentación deberá ser proporcional a su necesidad; a la posibilidad de ejecución y a las consecuencias económicas que generen.</p> <p>Parágrafo 1. La facultad reglamentaria establecida en este artículo no podrá interpretarse ni invocarse como causal para restringir, retardar o prohibir el desarrollo de las cabalgatas en un territorio determinado.</p> <p>Parágrafo 2. Para el inicio y desarrollo del evento, se respetará la reglamentación establecida en el Código de Convivencia y Policía Nacional para la realización de eventos masivos.</p> | <p>6. Proporcionalidad. Las cabalgatas deberán ser proporcionales a sus necesidades; a la posibilidad de ejecución y a las consecuencias económicas que generen.</p> | <p>Art.5. Protección cultural. Con el fin de proteger esta manifestación cultural, el Ministerio de Cultura dará prioridad a las solicitudes que realicen los gestores culturales equinos. Tales actividades estarán sometidas a la Ley 397 de 1997, el Decreto 2941 de 2009 y las demás normas concordantes, bajo la dirección del Ministerio de Cultura.</p> | <p>Protección cultural. Con el fin de proteger esta manifestación cultural, el Ministerio de Cultura dará prioridad a las solicitudes que realicen los gestores culturales equinos. Tales actividades estarán sometidas a la Ley 397 de 1997, el Decreto 2941 de 2009 y las demás normas concordantes, bajo la dirección del Ministerio de Cultura.</p> |
| <p>CAPÍTULO III: DISPOSICIONES FINALES</p> | | <p>Art. 6. Nuevo</p> | <p>Medidas de protección animal. Las autoridades policivas y sanitarias podrán retirar temporalmente a los équidos que llegaren a presentar signos de deshidratación y herraje deficiente para recibir atención inmediata. Si resultare imposible la atención veterinaria del équido, o de presentar alteraciones comportamentales, éste será retirado definitivamente del recorrido y embarcado en el instante para ser llevado al lugar de origen establecido en la guía sanitaria de movilización interna. Para tal efecto, el organizador u operador, deberá disponer de puntos de control y decomiso. En caso de maltrato hacia el équido, el decomiso se registrará por lo atinente a la aprehensión material preventiva contenida en el artículo 46A de la Ley 84 de 1989 y será sancionado conforme a la misma.</p> |
| <p>Art. 4. Colaboración. La Nación, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Corpocica, Ministerio de Cultura y Ministerio del Deporte, así como todos los entes equivalentes del resorte regional, departamental y municipal, contribuirán al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, investigación, desarrollo y financiación de las cabalgatas como actividad económica que fomenta a su vez la cultura, la recreación, el deporte, el empleo, la educación en la protección animal, el crecimiento económico y el turismo entre otros.</p> | <p>Colaboración. La Nación, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Corpocica, Ministerio de Cultura y Ministerio del Deporte, así como todos los entes equivalentes del resorte regional, departamental y municipal, contribuirán al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, investigación, desarrollo y financiación de las cabalgatas como actividad económica que fomenta a su vez la cultura, la recreación, el deporte, el empleo, la educación en la protección animal, el crecimiento económico y el turismo entre otros.</p> | <p>Art.7 Nuevo</p> <p>Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> | <p>Tipos de cabalgatas: Para los efectos de la presente Ley, se entiende que existen los siguientes tipos de cabalgatas:</p> <p>1. Cabalgata Oficial: Concentración de binomios que se realiza como evento oficial de un municipio o distrito y que puede estar asociada a la celebración de otros eventos o festividades culturales que tiene un arraigo cultural con las fiestas tradicionales de las ciudades y municipios.</p> |
| <p>La autoridad distrital o municipal deberá garantizar de manera directa o indirecta la organización de esta actividad.</p> <p>2. Cabalgata Ecológica: Recorrido ecológico que tiene como objetivo principal usar los equinos como medio de transporte en una ruta inmersa en la naturaleza, haciendo uso de vías secundarias, terciarias, caminos de herradura y servidumbres para su desplazamiento y pueden tenerse como una actividad económica.</p> <p>3. Cabalgata Recreativa o paseo: Recorrido a manera de paseo por un grupo de binomios donde jinetes disfrutan de la compañía de amigos y familiares, el paisaje y el clima así mismo pueden tenerse como una actividad económica máximo 100 equinos.</p> <p>4. Cabalgata Benéfica: Es la promovida en pro de una causa benéfica</p> <p>5. Cabalgata Particular: Es la promovida por un particular, asociaciones y que buscan un beneficio privado.</p> <p>Parágrafo 1: Las cabalgatas ecológicas y recreativas deberán ceñirse a las normas técnicas dispuestas por el Instituto Colombiano de Agricultura – ICA.</p> <p>Parágrafo 2. Toda cabalgata, sea oficial, recreativa o ecológica podrá adoptar la modalidad de cabalgata benéfica cuando sea realizada en pro de una causa social, donde el recaudo de las ventas es destinado a una causa sin fines de lucro, obras benéficas.</p> | | <p>Art. Nuevo 8</p> | <p>Parágrafo 3. En las cabalgatas particulares se podrá considerar una contribución al municipio o ciudad, donde se desarrolla, recurso que será destinado para aseo y/o fortalecimiento del cuidado animal, siempre y cuando el número de equinos sea mayor a 100.</p> <p>Reglamentación. Para garantizar la realización de las cabalgatas oficiales, los concejos distritales y municipales, reglamentarán las condiciones de su organización y desarrollo. Entre ellas, se deberán seguir como mínimo las siguientes condiciones:</p> <p>1. Toda cabalgata oficial que se realice dentro de los límites de su territorio, se hará bajo los estándares y reglamentación dispuesta por cada entidad territorial, por las vías públicas vehiculares y en los horarios autorizados, quedando prohibido cabalgar por fuera del perímetro trazado para el trayecto de la cabalgata.</p> <p>2. La vestimenta de los jinetes y amazonas podrá ser alusiva a la cultura ecuestre del país y se podrá hacer uso de disfraces y trajes típicos que incentiven la cultura, siempre y cuando éstos sean respetuosos de las buenas costumbres del lugar.</p> <p>3. El límite de extensión del trayecto será de 12 kilómetros (12000 metros), a lo largo de los cuales deberá existir el trazado necesario, la señalización y las medidas de salvaguarda tendientes a evitar que los binomios se salgan del trayecto, invadan los espacios de los espectadores, sufran lesiones o accidentes.</p> <p>5. Deberán existir lugares de embarque y desembarque para los équidos.</p> |

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| <p>Art 9.</p> | <p>6. Sólo se permitirá la participación de équidos que se encuentren en óptimas condiciones de bienestar según los términos del literal b del artículo 3° de la Ley 1774 de 2016.</p> <p>7. Los organizadores deberán establecer un número determinado de puntos de control, atención e hidratación para garantizar el bienestar de los animales, los jinetes y los asistentes durante el trayecto de la cabalgata .</p> <p>8. Las cabalgatas se planearán de manera tal que generen el menor impacto en la movilidad de las ciudades. Para ello, se tendrán en consideración las particularidades de cada distrito y/o municipio. La distancia y el trazado de la cabalgata deberán ser socializadas por el promotor u operador con las autoridades de tránsito y transporte de cada entidad territorial, para ajustar las condiciones de movilidad de la ciudad.</p> <p>9. Las cabalgatas oficiales y las particulares siempre deben ir acompañadas por lo menos de un funcionario del ICA, la fuerza pública y la defensa civil.</p> <p>10. Horarios para las cabalgatas oficiales. La duración de las cabalgatas oficiales no podrá exceder las 6 horas, una vez iniciado el recorrido. El horario máximo para la terminación del evento, incluido el embarque de los équidos, no superará las doce de la noche del día en el que inició el evento.</p> | <p>Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> | | |
| <p style="text-align: center;">7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p style="text-align: center;">“Por medio del cual se instituyen las cabalgatas como una actividad económica, recreativa y cultural en el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones.”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPUBLICA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. OBJETO. Garantizar y regular la realización de las cabalgatas en todo el territorio colombiano como una actividad económica, recreativa y cultural orientada al bienestar equino.</p> <p>Artículo 2º. Competencia y ámbito de aplicación. La presente Ley rige en todo el territorio nacional. Los distritos y municipios del país, son competentes para preparar, organizar y desarrollar las cabalgatas en cada una de sus jurisdicciones. Los concejos distritales y municipales son competentes para reglamentar las condiciones en las que se deberán desarrollar las cabalgatas en sus territorios, de conformidad con las normas generales contenidas en esta Ley.</p> <p>Parágrafo 1. La facultad reglamentaria establecida en este artículo no podrá interpretarse, ni invocarse como causal para restringir, retardar o prohibir el desarrollo de las cabalgatas en un territorio determinado.</p> <p>Parágrafo 2. Para el inicio y desarrollo del evento, se respetará la reglamentación establecida en el Código de Convivencia y Policía Nacional para la realización de eventos masivos.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II: DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL DESARROLLO DE LAS CABALGATAS</p> <p>Artículo 3º. De los principio y desarrollo de las cabalgatas. Las entidades territoriales garantizarán la realización de las cabalgatas como actividad económica, recreativa y cultural. Con el fin de organizar su desarrollo de conformidad con los siguientes principios rectores:</p> <p>Diferenciación territorial. La realización de las cabalgatas deberá ceñirse a las características, tradiciones y condiciones diferenciales en su jurisdicción.</p> <p>Especialidad: Este principio se funda en garantizar la realización de las cabalgatas en todo el territorio nacional podrán consultar la especialidad de la materia equina y ceñirse a las recomendaciones de las asociaciones equinas existentes en el país, las cuales</p> | | | <p style="text-align: center;">6. PROPOSICIÓN</p> <p>En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, se solicita a la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el proyecto de ley No. 125 del 2020 Cámara. "POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA Y REGULA LA REALIZACIÓN DE LAS CABALGATAS EN EL TERRITORIO COLOMBIANO"</p> <p>De la Honorable Representante,</p> <div style="text-align: center;">  <p>JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Representante a la cámara</p> </div> | <p>brindarán las recomendaciones necesarias que garanticen el buen desarrollo de las cabalgatas.</p> <p>Idoneidad. Las reglas que se fijen deberán ser idóneas para garantizar la seguridad de los participantes y espectadores de las cabalgatas; así como para el buen desarrollo de esta actividad económica, recreativa y cultural.</p> <p>Fomento al buen trato animal. La cultura del buen trato animal, a través de la promoción y exaltación de las buenas prácticas, cuidados y costumbres que brindan bienestar a los equinos en sus respectivos territorios.</p> <p>Respeto de los espacios públicos. La realización de cabalgatas deberá contemplar planes de conservación del espacio público, así como reglas específicas para delimitar los trayectos, horarios autorizados, señalización requerida, permisos y condiciones específicas que deban cumplir los organizadores u operadores de las cabalgatas, privilegiando en todo momento la idoneidad de los mismos y su experiencia en la materia.</p> <p>Proporcionalidad. Las cabalgatas deberán ser proporcionales a sus necesidades; a la posibilidad de ejecución y a las consecuencias económicas que generen.</p> <p>Artículo 4º. Colaboración. La Nación, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Corpoica, Ministerio de Cultura y Ministerio del Deporte, particulares así como todos los entes equivalentes del resorte regional, departamental y municipal, contribuirán al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, investigación, desarrollo y financiación de las cabalgatas como actividad económica que fomenta a su vez la cultura, la recreación, el deporte, el empleo, la educación en la protección animal, el crecimiento económico y el turismo entre otros.</p> <p>Artículo 5º. Protección cultural. Con el fin de proteger esta manifestación cultural, el Ministerio de Cultura dará prioridad a las solicitudes que realicen los gestores culturales equinos. Tales actividades estarán sometidas a la Ley 397 de 1997, el Decreto 2941 de 2009 y las demás normas concordantes, bajo la dirección del Ministerio de Cultura.</p> <p>Artículo 6º. Medidas de protección animal. Las autoridades policivas y sanitarias podrán retirar temporalmente a los équidos que llegaren a presentar signos de deshidratación y herraje deficiente para recibir atención inmediata. Si resultare imposible la atención veterinaria del équido, o de presentar alteraciones comportamentales, éste será retirado definitivamente del recorrido y embarcado en el instante para ser llevado al lugar de origen establecido en la guía sanitaria de movilización interna. Para tal efecto, el organizador u operador, deberá disponer de puntos de control y decomiso. En caso de maltrato hacia el équido, el decomiso se regirá por lo atinente a la aprehensión material preventiva contenida en el artículo 46A de la Ley 84 de 1989 y será sancionado conforme a la misma.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Artículo 7º Tipos de cabalgatas: Para los efectos de la presente Ley, se entiende que existen los siguientes tipos de cabalgatas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cabalgata Oficial: Concentración de binomios que se realiza como evento oficial de un municipio o distrito y que puede estar asociada a la celebración de otros eventos o festividades culturales que tiene un arraigo cultural con las fiestas tradicionales de las ciudades y municipios. La autoridad distrital o municipal deberá garantizar de manera directa o indirecta la organización de esta actividad. 2. Cabalgata Ecológica: Recorrido ecológico que tiene como objetivo principal usar los equinos como medio de transporte en una ruta inmersa en la naturaleza, haciendo uso de vías secundarias, terciarias, caminos de herradura y servidumbres para su desplazamiento y pueden tenerse como una actividad económica. 3. Cabalgata Recreativa o Paseo: Recorrido a manera de paseo por un grupo de binomios donde jinetes disfrutan de la compañía de amigos y familiares, el paisaje y el clima así mismo pueden tenerse como una actividad económica máximo 100 equinos. 4. Cabalgata Benéfica: Es la promovida en pro de una causa benéfica 5. Cabalgata Particular: Es la promovida por un particular, asociaciones y que buscan un beneficio privado. <p>Parágrafo 1: Las cabalgatas ecológicas y recreativas deberán ceñirse a las normas técnicas dispuestas por el Instituto Colombiano de Agricultura – ICA.</p> <p>Parágrafo 2. Toda cabalgata, sea oficial, recreativa o ecológica podrá adoptar la modalidad de cabalgata benéfica cuando sea realizada en pro de una causa social, donde el recaudo de las ventas es destinado a una causa sin fines de lucro, obras benéficas.</p> | <p>Parágrafo 3. En las cabalgatas particulares se podrá considerar una contribución al municipio o ciudad, donde se desarrolla, recurso que será destinado para aseo y/o fortalecimiento del cuidado animal, siempre y cuando el número de equinos sea mayor a 100.</p> <p>Artículo 8º. Reglamentación. Para garantizar la realización de las cabalgatas oficiales, los concejos distritales y municipales, reglamentarán las condiciones de su organización y desarrollo. Entre ellas, se deberán seguir como mínimo las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda cabalgata oficial que se realice dentro de los límites de su territorio, se hará bajo los estándares y reglamentación dispuesta por cada entidad territorial, por las vías públicas vehiculares y en los horarios autorizados, quedando prohibido cabalgar por fuera del perímetro trazado para el trayecto de la cabalgata. 2. La vestimenta de los jinetes y amazonas podrá ser alusiva a la cultura ecuestre del país y se podrá hacer uso de disfraces y trajes típicos que incentiven la cultura, siempre y cuando éstos sean respetuosos de las buenas costumbres del lugar. 3. El límite de extensión del trayecto será de 12 kilómetros (12000 metros), a lo largo de los cuales deberá existir el trazado necesario, la señalización y las medidas de salvaguarda tendientes a evitar que los binomios se salgan del trayecto, invadan los espacios de los espectadores, sufran lesiones o accidentes. 4. Deberán existir lugares de embarque y desembarque para los équidos. 5. Sólo se permitirá la participación de équidos que se encuentren en óptimas condiciones de bienestar según los términos del literal b del artículo 3º de la Ley 1774 de 2016. 6. Los organizadores deberán establecer un número determinado de puntos de control, atención e hidratación para garantizar el bienestar de los animales, los jinetes y los asistentes durante el trayecto de la cabalgata. 7. Las cabalgatas se planearán de manera tal que generen el menor impacto en la movilidad de las ciudades. Para ello, se tendrán en consideración las particularidades de cada distrito y/o municipio. La distancia y el trazado de la cabalgata deberán ser socializadas por el promotor u operador con las autoridades de tránsito y transporte de cada entidad territorial, para ajustar las condiciones de movilidad de la ciudad. 8. Las cabalgatas oficiales y las particulares siempre den ir acompañadas por lo menos de un funcionario del ICA, la fuerza pública y la defensa civil. |
| <p>9. Horarios para las cabalgatas oficiales. La duración de las cabalgatas oficiales no podrá exceder las 6 horas, una vez iniciado el recorrido. El horario máximo para la terminación del evento, incluido el embarque de los équidos, no superará las doce de la noche del día en el que inició el evento.</p> <p>Artículo 9º. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De la Honorable Representante,</p>  <p>JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Representante a la cámara</p> | <p align="center">INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2020 CÁMARA</p> <p align="center"><i>por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo en el Capítulo III del Título I de la Ley 5ª de 1992, sobre la moción de censura.</i></p> <p align="center">Bogotá, D. C., septiembre 7 de 2020</p> <p>Doctor: Alfredo Rafael Deluque Zuleta Presidente Comisión Primera CÁMARA DE REPRESENTANTES</p> <p>Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley 169 de 2020 Cámara, “Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo en el capítulo III del título I de la Ley 5 de 1992, sobre la moción de censura”</p> <p>Atendiendo la designación que se me hizo como ponente, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley del asunto, previas las siguientes consideraciones.</p> <p>1. Trámite legislativo</p> <p>El 12 de noviembre de 2019, ante la Secretaría el Honorable Senado de la República, el Senador Richard Aguilar Villa radicó un proyecto de ley con idéntica materia al que ahora nos ocupa. Dicho proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1150 de 2019 e identificado con el N° 249 de 2019 Senado “Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, sobre la Moción de Censura”.</p> <p>En atención al tema tratado, le correspondió a la Comisión Primera Constitucional Permanente su conocimiento. Concomitantemente, los senadores: Roy Barreras, Guillermo García Realpe y otros, radicaron el Proyecto de Ley Orgánica No. 253 de 2019 Senado “Por medio del cual se modifican los artículos 31, 32 y 131 de la Ley 5ª de 1992” que, en el sentir de la Mesa Directiva, eran susceptibles de acumularse entre sí, con fundamento en el artículo 151 de</p> |

| | |
|---|--|
| <p>la referida Ley 5ª y, mediante Acta MD – 14, se designó como ponente al Senador Rodrigo Lara Restrepo, quien presentó ponencia para primer debate la cual se publicó en la Gaceta del Congreso No. 108 de 2020.</p> <p>La iniciativa en comento no fue aprobada en primer debate y, por esa razón, fue archivada a la luz del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 y 162 de la Constitución Política.</p> <p>El 20 de julio de 2020, el Senador Richard Aguilar Villa radicó nuevamente el proyecto de ley. Esta vez, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, siendo publicada en la Gaceta del Congreso No. 681 de 2020.</p> <p>Con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario, y en atención a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5 de 1992, el 27 de agosto del corriente la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente designó como ponente único al suscrito, motivo por el cual, en cumplimiento del honroso encargo, se presenta el siguiente Informe de Ponencia para Primer Debate ante esta célula legislativa, dándole cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 153 de esa misma normatividad.</p> <p>2. Objeto del proyecto</p> <p>El objeto del presente proyecto de ley orgánica es adicionar un artículo nuevo y modificar lo contenido en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, que establece las disposiciones sobre la Moción de Censura, con el fin de que siempre se logre votar la moción de censura que se haya promovido en contra de Ministros, Superintendentes y/o Directores de Departamentos Administrativos aun cuando ellos presenten renuncia a su cargo con posterioridad a la fecha en que se haya promovido la moción. Además, se pretende armonizar los artículos del capítulo con lo ya dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2007.</p> <p>2.1 FUNDAMENTOS LEGALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de Colombia <p>ARTÍCULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.</p> <p>ARTÍCULO 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan</p> | <p>formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.</p> <p>Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.</p> <p>ARTÍCULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:</p> <p>(...)</p> <p>7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.</p> <p>(...)</p> <p>ARTÍCULO 135. Son facultades de cada Cámara:</p> <p>(...)</p> <p>8. Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y</p> <p>9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad</p> |
| <p>más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.</p> <p>(...)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 5ta de 1992 <p>ARTÍCULO 29. CONCEPTO. Por moción de censura se entiende el acto mediante el cual el Congreso en pleno, y por mayoría absoluta, reprocha la actuación de uno o varios Ministros del Despacho dando lugar a la separación de su cargo.</p> <p>ARTÍCULO 30. PROCEDENCIA. Se dará lugar al respectivo debate en el Congreso pleno y a la solicitud de la moción de censura:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando citado un Ministro por una de las Cámaras para responder un cuestionario escrito, de conformidad con el artículo 135 ordinal 8 de la Constitución Política, no concurriere sin excusa o fuere ella rechazada mayoritariamente por la Corporación legislativa, y ésta haya aprobado, por mayoría de los votos de los asistentes, una proposición de moción de censura. La materia del debate, en este caso, lo será el cuestionario que debía responder. 2. Cuando la proposición sea por iniciativa de la décima parte de los integrantes de la respectiva Cámara, y por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo ministerial. En este evento los proponentes deberán indicar con precisión los asuntos oficiales en que se fundamenta la iniciativa, para efecto de constituir los fundamentos de la proposición de moción de censura que servirá de base para adelantar el debate. <p>ARTÍCULO 31. CONVOCATORIA AL CONGRESO PLENO. Comprobada por la Mesa Directiva de la respectiva Cámara que la moción de censura reúne los requisitos exigidos por el artículo 135 ordinal 9, su Presidente lo comunicará a la otra Cámara y al Presidente de la República, e inmediatamente informará al Ministro o Ministros interesados de los cargos que fundamentan la proposición de moción de censura.</p> <p>Los Presidentes de las Cámaras convocarán para dentro de los diez (10) días siguientes a la sesión correspondiente del Congreso pleno, si éste se hallare reunido en el período ordinario de sesiones o en las especiales.</p> | <p>ARTÍCULO 32. DEBATE EN EL CONGRESO PLENO. Reunido el Congreso en un solo cuerpo para adelantar el debate sobre la moción de censura, las deliberaciones, con la presencia del Ministro o Ministros interesados, previa su comunicación, se observarán con el siguiente orden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verificado el quórum, el Secretario de la Corporación dará lectura a la proposición presentada contra el respectivo Ministro o Ministros. 2. Inicialmente se concederá el uso de la palabra a un vocero de cada partido, grupo o movimiento con representación congresional, bien para apoyar u oponerse a la moción; luego al Ministro. El Presidente del Congreso limitará la duración de las intervenciones en los términos de este Reglamento. <p>PARÁGRAFO. Si en un partido, grupo o movimiento no hubiere acuerdo sobre apoyo u oposición a la moción, se designará un vocero por cada una de las organizaciones políticas.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Concluido el debate el mismo Presidente señalará día y hora, que será entre el tercero y el décimo día, para votar la moción de censura. <ul style="list-style-type: none"> • Ley 4ª de 1913 <p>ARTÍCULO 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ley 2400 de 1968 <p>ARTÍCULO 27. Todo el que sirva un empleo de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente. La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta en forma escrita e inequívoca su voluntad de separarse definitivamente del servicio.</p> <p>La providencia por medio de la cual se acepte la renuncia deberá determinar la fecha de retiro y el empleado no podrá dejar de ejercer sus funciones antes del plazo señalado, so pena de incurrir en las sanciones a que haya lugar por abandono del cargo. La fecha que se determine para el retiro no podrá ser posterior a treinta (30) días después de presentada la renuncia; al cumplirse este plazo el empleado podrá separarse de su cargo sin incurrir en el abandono del empleo.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Quedan terminantemente prohibidas y carecerán en absoluto de valor, las renunciaciones en blanco o sin fecha determinada o que mediante cualquier otras circunstancias pongan con anticipación en menos del Jefe del organismo la suerte del empleado. Cuando el empleado estuviere inscrito en el escalafón, la renuncia del cargo conlleva la renuncia a su situación dentro de la carrera respectiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto 1083 de 2015 <p>ARTÍCULO 2.2.11.1.3 Renuncia. Toda persona que sirva un empleo de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente en cualquier tiempo.</p> <p>La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta por escrito, de forma espontánea e inequívoca, su decisión de separarse del servicio.</p> <p>Si la autoridad competente creyere que hay motivos notorios de conveniencia pública para no aceptar la renuncia, deberá solicitar el retiro de ella, pero si el renunciante insiste deberá aceptarla.</p> <p>La renuncia regularmente aceptada la hace irrevocable.</p> <p>Presentada la renuncia, su aceptación por la autoridad competente se producirá por escrito, y en el acto administrativo correspondiente deberá determinarse la fecha en que se hará efectiva, que no podrá ser posterior a treinta (30) días de su presentación.</p> <p>Vencido el término señalado en el presente artículo sin que se haya decidido sobre la renuncia, el servidor dimitente podrá separarse del cargo sin incurrir en abandono del empleo, o continuar en el desempeño del mismo, caso en el cual la renuncia no producirá efecto alguno.</p> <p>La competencia para aceptar renunciaciones corresponde al jefe del organismo o al empleado en quien éste haya delegado la función nominadora.</p> <p>Quedan terminantemente prohibidas y carecerán en absoluto de valor las renunciaciones en blanco, o sin fecha determinada, o que mediante cualquiera otra circunstancia pongan con anticipación en manos de la autoridad nominadora la suerte del empleado.</p> <p>La presentación o la aceptación de una renuncia no constituyen obstáculo para ejercer la acción disciplinaria en razón de hechos que no hubieren sido revelados a la administración, sino con posterioridad a tales circunstancias.</p> <p>Tampoco interrumpen la acción disciplinaria ni la fijación de la sanción.</p> | <p>2.2 FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES</p> <p>- Sentencia T-278/10</p> <p>En esta sentencia de control concreto, la Corte Constitucional, en sede de Revisión, estudió el caso de una Secretaria de Salud de Riohacha, a quien se le adelantó una moción de censura por parte del Concejo Municipal de ese ente territorial que, en el sentir de la accionante, había vulnerado su derecho fundamental al debido proceso. Para abordar el problema jurídico, ese tribunal realizó un barrido histórico por el procedimiento de la moción de censura en el siguiente sentido:</p> <p>Como antecedente histórico, se resaltó que el procedimiento proviene de Inglaterra, particularmente de la figura del <i>impeachment</i>, mecanismo mediante el cual la Cámara de los Comunes reprochaba las actuaciones de un ministro de la Corona ante la Cámara de los Lores por malos manejos de las funciones públicas. Dicho trámite no era susceptible de ser adelantado contra los monarcas o los jueces.</p> <p>Posteriormente, aunque con matices diferentes entre los sistemas presidencialistas y parlamentarios, se continuó en la adopción de una herramienta que buscara endilgar la responsabilidad política, derivada de la gestión de las funciones, de algunos de los funcionarios del nivel central en los diferentes sistemas de gobierno. Para ello, la moción de censura para permitirle al poder legislativo ejercer un control político sobre miembros particulares del gobierno.</p> <p>Ya en Colombia, los constituyentes fueron conscientes del presidencialismo excesivo que gobernaba en el país, decidieron adoptar varios instrumentos para atenuar el poder ejecutivo. Es por ello que en la Constitución Política de 1991 se incluye la moción de censura, como un mecanismo de control político que puede ejercer el Congreso a los ministros del gabinete presidencial, la cual, de prosperar, implica la separación del cargo del ministro enjuiciado, más no de los demás ministros ni del presidente, al ser una responsabilidad individual.</p> <p>Así pues, se tiene que nuestra organización política, pese a obedecer a un sistema de gobierno fundamentalmente presidencialista, por las características en que se desarrolló la organización política de los distintos órganos del poder, el constituyente de 1991 decidió incluir instrumentos de control político propios del sistema parlamentario, pero sin apartarse totalmente de la dogmática de un régimen presidencialista, al acoger lo esencial de la moción de censura, que es la posibilidad de vetar a un ministro por sus actuaciones. En consecuencia, la moción de censura se adaptó al funcionamiento del sistema presidencialista Colombiano, lo cual significa que continúa siendo un sistema presidencial con elementos de control parlamentaristas, pues en un sistema parlamentario la moción se adelanta contra el jefe de</p> |
| <p>gobierno o de sus ministros, mientras que en un sistema presidencial que implementa la moción de censura se hace pero respecto de sus ministros.</p> <p>2.7 Sentencia T-168/19</p> <p>Se ha considerado por la Corte Constitucional, que los derechos fundamentales al trabajo y al libre acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, establecidos en el artículo 25 y en el numeral 7 del artículo 40 Constitucionales, en concordancia con el derecho a escoger libremente profesión u oficio contenido en el artículo 26 de la Constitución Política, se encuentran íntimamente ligados con otro derecho que de ellos se deriva, esto es, con la posibilidad con que cuenta cada persona de renunciar libremente al ejercicio del servicio público cuando así lo desee.</p> <p>En ese orden de ideas, el ordenamiento jurídico vigente ha contemplado ciertos lineamientos para que una renuncia pueda surtir efectos, estos son, que: (i) haya sido presentada de manera escrita; (ii) sea producto de una decisión libre de coacción por parte de quien la solicita; (iii) sea aceptada por el nominador dentro de los 30 días siguientes a su presentación, so pena de que, en el evento en el que la solicitud no sea resuelta, el trabajador se encuentre habilitado para ausentarse libremente de su puesto de trabajo; (iv) no se configure alguna de las prohibiciones legales, como lo son, a) renuncia en blanco, b) sin fecha determinada y c) que ponga en manos del nominador la suerte del empleado; y (v) finalmente, el empleador podrá solicitar, en una única ocasión, su retiro en los eventos en que considere que se configuran motivos de conveniencia pública, pero, en el evento en el que el trabajador insista en ella, ésta deberá ser aceptada.</p> <p>2.8 Sentencia Consejo De Estado, expediente 25000-23-31-000-1999-4766-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “La competencia para aceptar la renuncia corresponde a la autoridad nominadora, por medio de providencia, en la que se deberá determinar la fecha de retiro. La fecha que se determina para el retiro no podrá ser posterior a treinta (30) días calendario después de presentada la renuncia; al cumplirse este plazo el empleado podrá retirarse sin incurrir en abandono del empleo...”. | <p>3. Consideraciones del ponente</p> <p>- Generalidades respecto del procedimiento de la Moción de Censura</p> <p>La Asamblea Nacional Constituyente, en su comisión tercera, generó amplios y largos debates respecto de cómo debía configurarse en esta nueva Constitución Política, en sistema de controles que restringiera el profundo poder del Presidente de la República natural, del sistema presidencialista adoptado. En desarrollo de eso, los constituyentes Emiliano Román y Alfonso Palacio Rudas señalaron:</p> <p><i>“En nuestro sistema político hace falta un mecanismo que garantice la real armonía entre los poderes limitando los excesos del presidencialismo. Al conformar un nuevo Congreso, deben asignársele sus tres facultades básicas: poder constituyente derivado, poder legislativo ordinario y poder del control político sobre el gobierno; y es este tercer aspecto el que la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente aprueba: que el Congreso de la República incida sobre las determinaciones del gobierno, que los ministros del despacho no puedan hacer con la política su parecer sino que tengan un órgano que les controle, y a través de este control se controle también al Presidente y ante una censura no solo debe cambiar a quien ejecutó la política o al administrador, sino la política por la cual fue censurado”.</i>¹</p> <p>La incorporación de la moción de censura se consideró pertinente pues mejoraba el funcionamiento del Congreso en relación con el Gobierno, permitía controlar de cierta manera las funciones del Ejecutivo y entregarle más herramientas para tener facultades decisivas respecto de sus actuaciones. Se consideró que lo contenido en la Constitución de 1886, es decir, la citación a los ministros como único medio de control, no cumplía con la necesidad de lograr un equilibrio o proporción entre las facultades gubernamentales y los alcances del Congreso respecto de ellas.</p> <p>Finalmente, siguiendo una tendencia latente en América Latina, el 16 de abril de 1991, la Asamblea Nacional adoptó la moción de censura como figuraba principalmente en la Constitución Política, esto es, dirigida únicamente contra ministros de despacho, que debía ser votada, para mayor ritualidad, por el Congreso en pleno y, con votación de mayoría absoluta para su aprobación. Respecto del trasfondo del instrumento político, la Asamblea indicó:</p> <p><i>“Cuando el Congreso ejerce el voto de Censura y produce con ella la caída de un ministro, este no es contra el gobierno, entendido como el Presidente y sus ministros, porque este es un régimen presidencial, por tanto la consecuencia no sería sino tachar al ministro, no a su política.”</i>²</p> <p>Posteriormente, en 2007, se adelantó un Acto Legislativo en el que se promovió ampliar los funcionarios contra quienes el procedimiento era susceptible de ser adelantado, esto es, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos, permitir que el debate se</p> <p>¹ La moción de censura. La misión de ejercicio de control político del constitucionalismo colombiano. Sonia Patricia Cortés Zambrano. 2011. Revista IUSTA. ² <i>Ibidem</i>.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>ejerciera individualmente por cada una de las cámaras, y modificar el sistema de votación de mayoría absoluta a simple. Dicho Acto Legislativo surtió los debates requerido en el Honorable Congreso de la República y entró en vigencia el año siguiente. Dicha modificación constitucional, fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad; dentro de los cargos, el demandante indicaba que se sustituía la Constitución en la medida en que se estaba desnaturalizando la voluntad del constituyente con dicha enmienda. A través de la sentencia C-757 de 2008 el Tribunal Constitucional, en la cual se declaró la exequibilidad del Acto respecto de los cargos invocados, se sostuvo:</p> <p><i>“Sobre el particular observa la Corte que cuando se introducen reformas a los instrumentos de control interorgánico previstos en la Constitución, es posible que un órgano se vea fortalecido, en contraste con otro o con otros que, como efecto de la reforma, se ven debilitados en sus competencias, o sometidos a controles más estrictos o recortados en su capacidad de vigilar o condicionar la actuación de otros. Pero mientras tales reformas se mantengan dentro del ámbito del principio de separación de poderes como eje definitorio de la identidad de la Carta Fundamental, no puede decirse que las mismas hayan dado lugar a una sustitución de la Constitución. Existe sustitución cuando se suprime el principio mismo y se reemplaza por otro distinto y de carácter opuesto. Así, por ejemplo, ocurriría cuando una reforma condujese a la concentración de las funciones del Estado en un sólo órgano, que escaparía, por consiguiente, a cualquier esquema de frenos y contrapesos. Lo mismo cabría decir de una reforma por cuya virtud se afirmase la plena autonomía y supremacía de un órgano que lo hiciese inmune a cualquier tipo de control por otros. En esas eventualidades se sentaría un principio incompatible con la Constitución de 1991 y el esquema de separación de poderes que se desprende de sus distintas disposiciones. <u>Pero no ocurre lo mismo cuando dentro del esquema de la separación de los poderes y sin desnaturalizarlo, se hace una nueva distribución de competencias o se modifica la manera como operan determinados controles recíprocos entre los órganos del Estado, o se alteran las condiciones de procedencia de los mismos. Se trata de consideraciones de oportunidad y de conveniencia sobre el diseño institucional, que caben dentro del ámbito competencial del poder de reforma y que, por consiguiente no pueden considerarse como una sustitución de la Constitución.</u>”</i> (Resaltado propio)</p> <p>Así pues, el Alto Tribunal indicó que no se considera una sustitución de la constitución la introducción de nuevas competencias o se modifican la manera en que operan los controles recíprocos que contienen nuestro sistema constitucional respecto de las diferentes ramas del Poder Público. Esta aseveración resulta pertinente para el proyecto que ahora nos ocupa pues, el objeto central de lo aquí planteado, pretende establecer como requisito la terminación con votación del mecanismo de moción de censura para que el Presidente de la República entre a valorar la aceptación o rechazo de una renuncia.</p> <p>Esta iniciativa responde a esos criterios de oportunidad y conveniencia de los que habla</p> | <p>la Corte Constitucional, en la medida en que del ejercicio de esta figura, se ha denotado que, recurrentemente, los funcionarios se separan del cargo a través de renuncia con anterioridad a la votación a la que debe ser sometido el debate. Esta anormal forma de terminar el procedimiento, pretende ser modificada sin vulnerar el derecho que tienen los funcionarios a dejar su cargo cuando así lo consideren y, de igual forma, cumplir con el deseo de la Asamblea Nacional Constituyente que, en sendos debates, asintió en que se debía introducir este mecanismo que, ciertamente, ejerciera un control adecuado sobre las decisiones tomadas por el cuerpo del gobierno nacional. La ventana que en este momento opera, a través de la cual se permite que los funcionarios sometidos a la moción evadan de la responsabilidad política de la cual el Congreso de la República puede ejercer control, desnaturaliza la esencia misma del mecanismo para confundirlo con en esa herramienta de control contenida en la Constitución de 1886, la citación a ministros, que fue modificada por la Asamblea en el intento de mantener los frenos y contrapesos del sistema político nacional.</p> <p>- Mociones de censura adelantadas durante los diferentes periodos presidenciales</p> <p>Durante el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994), tres ministros fueron propuestos a moción de censura, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministro Juan Camilo Restrepo (Minas y Energía) Citado simultáneamente a las Comisiones Quinta del Senado y Sexta de la Cámara, el ministro finalmente no asistió a la Comisión Quinta para un debate sobre la crisis de Carbones de Colombia (Carbocol). Un buen número de parlamentarios le expresaron su apoyo y enfatizaron en que no existía ninguna motivación de fondo para promover una moción de censura en su contra en la plenaria de la Cámara. Así pues, el procedimiento se votó con resultado 78 contra 4 a favor del entonces ministro. • Fernando Carrillo (Justicia) La Comisión Segunda de la Cámara de Representantes presentó a la mesa directiva de esa corporación un detallado informe sobre las conclusiones a que llegaron en el caso sobre la fuga de Pablo Escobar y propusieron la moción de censura contra el encargado de la cartera de Justicia. En este caso, la iniciativa no avanzó puesto que no superaron las mayorías liberales en el Congreso. • Luis Fernando Ramírez (Trabajo) La moción fue promovida por el senador de la Alianza Democrática M-19 Ever Bustamante, quien con gráficas e ilustraciones sustentó sus argumentos en el sentido de que el ministro había desconocido el fuero del Congreso, se había extralimitado en funciones, había usurpado funciones de las Cámaras legislativas y había violado disposiciones laborales. Todo ello, con ocasión |
| <p>del decreto de modernización del Seguro Social. La moción fue votada y negada a favor de los intereses de funcionario.</p> <p>Durante el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998), quien contaba con un respaldo del 56 % en el Congreso, se adelantaron las siguientes mociones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministro Guillermo Perry (Hacienda) Por la inasistencia a tres sesiones a las que había sido citado para dialogar sobre el Plan de Desarrollo y para precisar lo concerniente a los sueldos del sector salud, situación que produjo un paro de médicos, el Congreso le adelantó una moción de censura al ministro Perry. Esto no prosperó puesto que fue retirada, pero, en todo caso, presionó a ese Gobierno. • Ministro Horacio Serpa (Interior) Se le cuestionaba por sus contactos con el agente alemán Werner Mauss, quien era procesado en Medellín por presuntos nexos con secuestradores. Esta moción fue negada en plenaria de Senado con 67 votos en contra y 18 votos a favor, en Cámara con 102 en contra y 23 a favor. • Ministro Saulo Arboleda (Comunicaciones) La moción de censura estuvo fundamentada, inicialmente, en que el ministro Arboleda no se declaró impedido respecto de la licitación de emisoras en F.M. Arboleda. Posteriormente, abandonó el gabinete por el sonado caso del ‘miti-miti’ en la adjudicación de unas frecuencias radiales. Esta moción de censura fue rechazada en el Senado con 67 votos en contra y 19 a favor, también en Cámara con 102 votos en contra y 23 a favor. <p>Durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998 – 2002), quien contaba con un respaldo mayoritario en el Congreso de un 56,9% de las curules, se iniciaron las siguientes mociones de censura:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministro Néstor Humberto Martínez (Interior) a quien se le inició moción en dos oportunidades. Según las solicitudes, el titular de la cartera política, fue vinculado a procesos de corrupción que llevó a la presidencia de la Cámara a cometer irregularidades en contratos por más de cinco mil millones de pesos. En una primera oportunidad, no se conformó el quórum requerido y se arguyó una citación ilegal, por ende, la moción no prosperó. En la segunda oportunidad, el ministro renunció antes de que se efectuara la votación. • Ministra Claudia de Francisco (Comunicaciones) La solicitud pretendía juzgar a la ministra por la remoción de dos miembros de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV). La iniciativa en contra de la ministra no avanzó pues se consideró que no era viable y además el Gobierno logró obtener mayorías. | <ul style="list-style-type: none"> • Ministro Juan Mayr (Medio Ambiente) La moción de censura contra el ministro del Medio Ambiente no prosperó en el Congreso a pesar de que la Cámara de Representantes votó mayoritariamente contra el titular de esa cartera, por la supuesta desatención de ese despacho frente a un problema de los indígenas Uwa y Emberá Katíos. La moción fracasó puesto que tuvo una votación muy baja, en la Cámara de Representantes fue aprobada por 72 y rechazada por 59, mientras que en el Senado fue aprobada por 25 y rechazada por 42. <p>Durante el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002 – 2006), quien tenía el apoyo del 68% del Congreso, se iniciaron las siguientes mociones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministro Luis Ernesto Mejía (Minas) Al ministro Mejía Castro se le censuró porque se consideró muy baja la inversión que se había adelantado de Ecopetrol, en temas de actividad exploratoria, respecto del fisco nacional. La moción fue negada en plenaria en ambas Cámaras. En el Senado la votación fue 69 en contra y 11 a favor, mientras que en Cámara fue 102 en contra y 11 a favor. • Ministro Jorge Alberto Uribe (Defensa) Esta figura se promovió luego de que el Ministro incumpliera una citación, y adicionalmente por lucir un traje camuflado en sus visitas a zonas de combate. Para otros, las declaraciones del funcionario y sus actuaciones en los incidentes con países vecinos le produjeron un desgaste al Gobierno, como en el caso de Rodrigo Granda y la compra de armamento por parte del Gobierno de Venezuela. La moción contra el ministro de defensa no prosperó en el Congreso, en Cámara obtuvo 81 votos a favor y 57 en contra, en el Senado 56 votos a favor y 32 votos en contra. • Ministra Martha Pinto de Dehart (Comunicaciones) La propuesta de moción se dio por considerar que se puso en riesgo el erario en la negociación entre Telmex y Telecom para la venta parcial de la empresa colombiana, así como por la adjudicación de banda ancha a sólo tres empresas: ETB, Orbitel y Telecom. En el debate surgieron argumentos a favor, como que la ministra no tuvo incidencia en la negociación, y que más bien debía renunciar el presidente de Telecom, Alfonso Gómez; y en contra, como que la funcionaria arriesgó el patrimonio estatal. La moción no prosperó puesto que en la votación hubo 154 votos en contra y 48 a favor. • Ministro Fernando Londoño (Interior y Justicia) El Congreso propuso la censura del ministro Fernando Londoño, no obstante, antes de que se adelantara el debate el funcionario renunció al gabinete. Finalmente, la moción fue retirada. |

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ministro Juan Manuel Santos (Defensa) Por el caso de los falsos positivos, el Congreso le pidió la renuncia. Sin embargo, durante la moción de censura el legislativo lo respaldó con una votación que le permitió seguir en su cargo, 168 votos en contra de la moción y 63 a favor. • Ministro Andrés Felipe Arias (Agricultura) Se le citó a moción de censura por el manejo dado a la asignación de tierras en el Departamento del Meta. Sin embargo, posteriormente se cambió la decisión respecto a las tierras y la moción no prosperó. • Ministro Diego Palacio Betancur (Protección Social) La moción fue citada por la presunta colaboración ilegal en el trámite de aprobación de la reelección de Uribe, aunado a la toma de decisiones cuestionadas en materia de salud. La moción fue rechazada con 63 votos en contra y 11 votos a favor. • Ministro Andrés Fernández (Agricultura) Se citó por el programa de Agro Ingreso Seguro puesto que consideraban que estaba mal formulado y favorecía a los grandes empresarios y no al pequeño agricultor. Para la votación no se completaron las mayorías del Senado, hubo 41 votos en contra y 30 a favor. <p>Durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, quien contaba con un respaldo en el Congreso del 78% solo se presentó una moción de censura, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministro Germán Cardona (Transporte) Fue cuestionado por su inasistencia a los debates en las Comisiones Sextas y por considerarlo ineficiente en el manejo de la cartera a su cargo. Frente a la presión decidió renunciar, el Gobierno la aceptó y no se votó la moción. <p>Durante el gobierno del presidente Iván Duque Márquez, se han presentado cuatro mociones de censura hasta la actualidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministra Ángela María Orozco (Transporte) Por el caso de Odebrecht y la Ruta del Sol II. La moción promovida por el Senador Robledo no prosperó, obtuvo una votación de 61 por el no y 17 por el sí. • Ministro Alberto Carrasquilla (Hacienda) el funcionario enfrentó esta votación de moción de censura al ser señalado de haberse favorecido con los denominados bonos de agua. La votación se resolvió con 120 votos por el no y 22 votos por el sí. | <ul style="list-style-type: none"> • Ministro Guillermo Botero (Defensa) Quien tuvo en contra dos mociones de censura desde su nombramiento. La primera se promovió en la Cámara de Representantes tras el asesinato de un desmovilizado de las FARC en hechos que presuntamente relacionaban a un miembro del Ejército. En la Cámara de Representantes se votó así, 120 votos en contra de la moción y 20 a favor. • Ministro Guillermo Botero (Defensa) La segunda moción se presentó debido a las revelaciones sobre ejecuciones extrajudiciales y al manejo de la información sobre menores muertos en el desarrollo de un operativo. Renunció a su cargo luego de un del debate que se realizó el martes 5 de noviembre de 2019. <p>- Del derecho de renuncia</p> <p>Tal y como se encuentra la normatividad actual, los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos contra quienes se promueva moción de censura, pueden renunciar en virtud del derecho a renunciar libremente al ejercicio del servicio público que les asiste. Asimismo, por derivarse de los derechos fundamentales al trabajo y al libre acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, establecidos en el artículo 25 y en el numeral 7 del artículo 40 Constitucionales, en concordancia con el derecho a escoger libremente profesión u oficio contenido en el artículo 26 de la Constitución Política, así lo determinó la Corte Constitucional en Sentencia T-168/19.</p> <p>Este derecho también se encuentra consagrado en el artículo 27 del Decreto 2400 de 1968 así como el artículo 2.2.11.1.3 del Decreto 1083 de 2015, en los cuales se establece que todo el que sirva en un empleo de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente en cualquier tiempo y será a la autoridad nominadora, por medio de providencia en la que se deberá determinar la fecha de retiro, a quien le corresponde la competencia para aceptar la renuncia (Consejo de Estado, en expediente 25000-23-31-000-1999-4766-01, del M.P. Tarsicio Cáceres Toro).</p> <p>El presente proyecto de ley busca adicionar un artículo nuevo en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, que establece las disposiciones sobre la Moción de Censura, con el fin de que siempre se logre votar la moción de censura que se haya promovido en contra de Ministros, Superintendentes y/o Directores de Departamentos Administrativos aun cuando ellos presenten renuncia a su cargo con posterioridad a la fecha en que se haya promovido la moción. Con esta iniciativa se supedita la aceptación de la renuncia por parte del nominador, hasta tanto la moción sea votada por los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Así las cosas, si la moción es aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo con ocasión a la misma, mas no por haber</p> |
| <p>renunciado, y de ser rechazada la moción de censura, entonces procederá el nominador a decidir sobre la renuncia.</p> <p>Lo novedosos de esta iniciativa presentada ante el Congreso de la República consiste en que la moción de censura siempre será votada antes que el funcionario se retire del cargo, y no se estaría vulnerando el derecho que le asiste al funcionario de renunciar, porque lo podrá hacer, solo que la aceptación por parte del Presidente, se hará con posterioridad a la votación de la moción de censura de resultar esta favorable a los intereses del mocionado. Lo aquí planteado puede similar a la potestad que tiene el nominador, consagrada en el mencionado artículo 2.2.11.1.3 del Decreto 1083, según la cual, cuando por motivos notorios de conveniencia pública es posible no aceptar la renuncia y solicitar su retiro, preservando el derecho que le asiste a renunciar en la medida en que puede insistir en ella.</p> <p>Téngase en cuenta que el ordenamiento jurídico vigente ha contemplado ciertos lineamientos para que una renuncia pueda surtir efectos, uno de ellos consiste en que esta debe ser aceptada por el nominador dentro de los 30 días siguientes a su presentación, so pena de que, en el evento en el que la solicitud no sea resuelta en dicho término, el trabajador se encuentra habilitado para ausentarse libremente de su puesto de trabajo (Corte Constitucional, Sentencia T-168/19).</p> <p>Además, esos 30 días con que cuenta el nominador para aceptar la renuncia y que están establecidos en los Decretos 2400 de 1968 y 1083 de 2015 p recitados, deben ser hábiles, en atención al artículo 62 de Ley 4ª de 1913, que al regular lo relacionado con el concepto de días hábiles estableció que “en los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil” (Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 60051 de 2019). Esto significa que para que los días sean considerados calendario, es necesario estipularlo de manera expresa, y en los decretos de la referencia, el plazo se fijó sin tal precisión.</p> <p>Con esta iniciativa que pretende votar la moción antes de la aceptación de la renuncia, se respetan tanto los días estipulados para la aceptación de la renuncia, como los días contemplados por el artículo 32 de la Ley 5 de 1992 pues, para el primero son 30 días contados desde su presentación, mientras que, para culminar el trámite de la moción, se requieren, después del debate en el que el requerido da la explicación pertinente, entre tres y diez días para surtir la votación.</p> | <p>4. Trámite de Ley Orgánica ante el Congreso de la República</p> <p>El artículo 151 de la Constitución Política indica que le corresponde al Congreso de la República la creación de leyes orgánicas que tienen como objeto determinar las reglas a las que debe sujetarse su actividad legislativa. Asimismo, indica que tal tipo de leyes debe ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras y que, por medio de ellas se establece el reglamento del Congreso, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones así como del Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.</p> <p>La Corte Constitucional en sentencia C-360 de 2016, se refirió a la clasificación y jerarquización de las leyes en Colombia, estableciendo que, según su contenido, existen seis categorías distintas: códigos, leyes Marco, leyes habilitantes de facultades extraordinarias, leyes estatutarias, leyes orgánicas y leyes ordinarias. Cada una de ellas tiene una finalidad distinta y se tramita bajo condiciones especiales. En ese sentido, las leyes orgánicas son normas generales que reglamentan integralmente una materia, no requieren entrar en especificidades, pero sí diseñan los derroteros que el legislador ordinario desarrolla en determinados temas. La naturaleza de esta ley corresponde a su función autolimitante, tiene una jerarquía superior y es la encargada de organizar lo dispuesto en la normatividad superior. En ese mismo proveído, la Corte Constitucional indicó:</p> <p><i>“El concepto de ley orgánica encuentra dos criterios fundamentales para identificarse: un criterio material, según el cual las leyes orgánicas regulan unas precisas materias cuyos aspectos medulares están consagrados a lo largo del texto superior y, otro de carácter formal, en virtud del cual se establece un procedimiento legislativo más riguroso para la votación de este tipo de leyes, por cuanto requieren necesariamente la mayoría absoluta de los votos de los Congresistas para impartir su aprobación.”</i></p> <p>En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha indicado que el título de la ley, desde un punto de vista material, debe estar siempre ajustado a los postulados constitucionales, esto es, debe ser indicativo del trámite que la ley surtió en el Congreso de la República, para efectos de lograr la adecuada técnica legislativa pues las diferentes leyes que en este órgano se tramitan deben llevar el título formal a efectos de que haya completa claridad para los ciudadanos como para los operadores jurídicos.</p> |

Los asuntos susceptibles de ser regulados a través de ley orgánica se encuentran determinados de manera expresa en la Constitución, por tanto no es posible suplantar la voluntad con la que el Constituyente permeó la reserva de ley orgánica, para utilizarla en asuntos que no se consideraron meritorios de esa forma.

Por último, debe tenerse en cuenta que el procedimiento legislativo requerido para la aprobación de la ley orgánica está sometido a una rigidez constitucional, en el sentido de que el respectivo proyecto de ley debe ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

5. Pliego de modificaciones

A continuación, se detalla el pliego de modificaciones propuesto para primer debate en Cámara:

| Texto radicado | Texto propuesto para primer debate | Observaciones |
|---|---|---|
| Proyecto de ley no. 169 de 2020 cámara <i>“Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, sobre la Moción de Censura”</i> | Proyecto de ley <u>orgánica</u> no. 169 de 2020 cámara <i>“Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo <u>y se modifica lo contenido</u> en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, sobre la Moción de Censura”</i> | El presente proyecto de ley busca adicionar un artículo a la Ley 5ta de 1992 por medio de la cual se define en régimen del Congreso de la República, en ese sentido debe, igualmente, surtir trámite de Ley Orgánica y no ordinaria como fue radicado. Además, se indica la modificación armónica con el Acto Legislativo 01 de 2007, de los otros artículos. |
| Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El presente proyecto de ley busca adicionar un artículo nuevo en el Capítulo | Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El presente proyecto de ley busca adicionar un artículo nuevo y <u>modificar lo</u> | Se modifica el objeto de la Ley como quiera que no solo se adicionaría un |

| Texto radicado | Texto propuesto para primer debate | Observaciones |
|---|---|---|
| III del Título I de la Ley 5 de 1992, que establece las disposiciones sobre la Moción de Censura. | <u>contenido</u> en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, que establece las disposiciones sobre la Moción de Censura. | artículo nuevo, sino que se armoniza la redacción de los artículos de capítulo para que sean concordantes con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2007. |
| | Artículo 2° Modifíquese el Artículo 31 de la Ley 5 de 1992, así: Artículo 31. Convocatoria al Congreso Pleno <u>a la Cámara que tramitará la moción de censura.</u> Comprobada por la Mesa Directiva de la respectiva Cámara que la moción de censura reúne los requisitos exigidos por el artículo 135 ordinal 9, su Presidente lo comunicará a la otra Cámara <u>al Presidente de la República, e inmediatamente informará al Ministro o Ministros interesados, Superintendente o Director de Departamento Administrativo</u> de los cargos que fundamentan la proposición de moción de censura. Los <u>El</u> <u>Presidentes</u> de las Cámaras <u>que adelantará el procedimiento</u> convocarán para dentro de los diez (10) días siguientes a la sesión correspondiente del Congreso pleno <u>de tal Cámara, si éste esta</u> se hallare reunida en el período ordinario de sesiones o en las especiales. | Se modifica el artículo para armonizar la redacción con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2007 |

| Texto radicado | Texto propuesto para primer debate | Observaciones |
|----------------|--|---------------|
| | Artículo 3°. Modifíquese el Artículo 32 de la Ley 5 de 1992, así: Artículo 32. Debate en el Congreso Pleno. Reunida el Congreso en un solo cuerpo para <u>la</u> Cámara que adelantará el debate sobre la moción de censura, las deliberaciones, con la presencia del Ministro o Ministros interesados, <u>Superintendente o Director de Departamento Administrativo</u> previa su comunicación, se observarán con el siguiente orden: 1. Verificado el quórum, el Secretario de la Corporación dará lectura a la proposición presentada contra el respectivo Ministro o Ministros, <u>Superintendente o Director de Departamento Administrativo.</u> 2. Inicialmente se concederá el uso de la palabra a un vocero de cada partido, grupo o movimiento con representación congresional, bien para apoyar u oponerse a la moción; luego al Ministro, <u>Superintendente o Director de Departamento Administrativo.</u> El Presidente del Congreso limitará la duración de las intervenciones en los términos de este Reglamento. PARÁGRAFO. Si en un partido, grupo o movimiento no hubiere | |

| Texto radicado | Texto propuesto para primer debate | Observaciones |
|---|---|-----------------------------------|
| | acuerdo sobre apoyo u oposición a la moción, se designará un vocero por cada una de las organizaciones políticas. 3. Concluido el debate el mismo Presidente señalará día y hora, que será entre el tercero y el décimo día, para votar la moción de censura. | |
| Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo en el Capítulo III (La Moción de Censura) del Título I de la Ley 5 de 1992, del siguiente tenor: Artículo Nuevo. Al Ministro, Superintendente o Director de Departamento Administrativo respecto del cual se haya promovido moción de censura y presente renuncia a su cargo con posterioridad a la misma, no se le podrá aceptar la renuncia hasta tanto la moción sea votada por los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada la moción de censura, el funcionario quedará separado de su cargo con ocasión a la misma y no habrá lugar a aceptación de la renuncia. Si fuere rechazada la moción de censura, será el nominador quien decidirá sobre la renuncia. | Artículo 2° 4°. Adiciónese un artículo nuevo en el Capítulo III (La Moción de Censura) del Título I de la Ley 5 de 1992, del siguiente tenor: Artículo Nuevo. Al Ministro, Superintendente o Director de Departamento Administrativo respecto del cual se haya promovido moción de censura y presente renuncia a su cargo con posterioridad a la misma, no se le podrá aceptar la renuncia hasta tanto la moción sea votada por los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada la moción de censura, el funcionario quedará separado de su cargo con ocasión a la misma y no habrá lugar a aceptación de la renuncia. Si fuere rechazada la moción de <u>censura,</u> será el nominador quien decidirá sobre la renuncia. | Se realiza modificación de forma. |

| Texto radicado | Texto propuesto para primer debate | Observaciones |
|---|--|---|
| Artículo 3°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación. | Artículo 3° <u>5°</u> . <i>Vigencia.</i> La presente ley <u>orgánica</u> rige a partir de la fecha de su promulgación. | Se adiciona la claridad de la naturaleza de la ley. |

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, propongo a la Comisión Primera, Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, darle Primer Debate al Proyecto de Ley No. 169 de 2020, Cámara, "Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, sobre la Moción de Censura".


CÉSAR LORDUY MALDONADO
 Representante a la Cámara
 Coordinador ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 169 DE 2020 CÁMARA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 169 DE 2020 CÁMARA

"Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo y se modifica lo contenido en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, sobre la Moción de Censura"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El presente proyecto de ley busca adicionar un artículo nuevo y modificar lo contenido en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, que establece las disposiciones sobre la Moción de Censura.

Artículo 2°. Modifíquese el Artículo 31 de la Ley 5 de 1992, así:

Artículo 31. Convocatoria a la Cámara que tramitará la moción de censura. Comprobada por la Mesa Directiva de la respectiva Cámara que la moción de censura reúne los requisitos exigidos por el artículo 135 ordinal 9, su Presidente lo comunicará Presidente de la República, e inmediatamente informará al Ministro o Ministros interesados, Superintendente o Director de Departamento Administrativo de los cargos que fundamentan la proposición de moción de censura.

El Presidente de la Cámara que adelantará el procedimiento convocará para dentro de los diez (10) días siguientes a la sesión correspondiente de tal Cámara, si esta se hallare reunida en el período ordinario de sesiones o en las especiales.

Artículo 3°. Modifíquese el Artículo 32 de la Ley 5 de 1992, así:

Artículo 32. Debate en el Congreso. Reunida la Cámara que adelantará el debate sobre la moción de censura, las deliberaciones, con la presencia del Ministro o Ministros interesados, Superintendente o Director de Departamento Administrativo previa su comunicación, se observarán con el siguiente orden:

1. Verificado el quórum, el Secretario de la Corporación dará lectura a la proposición presentada contra el respectivo Ministro o Ministros, Superintendente o Director de Departamento Administrativo.

2. Inicialmente se concederá el uso de la palabra a un vocero de cada partido, grupo o movimiento con representación congresional, bien para apoyar u oponerse a la moción; luego

al Ministro, Superintendente o Director de Departamento Administrativo. El Presidente del Congreso limitará la duración de las intervenciones en los términos de este Reglamento.

PARÁGRAFO. Si en un partido, grupo o movimiento no hubiere acuerdo sobre apoyo u oposición a la moción, se designará un vocero por cada una de las organizaciones políticas.

3. Concluido el debate el mismo Presidente señalará día y hora, que será entre el tercero y el décimo día, para votar la moción de censura.

Artículo 4° Adiciónese un artículo nuevo en el Capítulo III (La Moción de Censura) del Título I de la Ley 5 de 1992, del siguiente tenor:

Artículo Nuevo. Al Ministro, Superintendente o Director de Departamento Administrativo respecto del cual se haya promovido moción de censura y presente renuncia a su cargo con posterioridad a la misma, no se le podrá aceptar la renuncia hasta tanto la moción sea votada por los integrantes de la Cámara que la haya propuesto.

Una vez aprobada la moción de censura, el funcionario quedará separado de su cargo con ocasión a la misma y no habrá lugar a aceptación de la renuncia. Si fuere rechazada, será el nominador quien decidirá sobre la renuncia.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley orgánica rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Representantes,


CÉSAR LORDUY MALDONADO
 Representante a la Cámara
 Coordinador ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona el artículo 242C y se modifican los artículos 242, 242A, 242B y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., septiembre de 2020

Honorable Representante
ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
 Presidente
 Comisión Primera
 Cámara de representantes
 Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 117 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se adiciona el artículo 242C y se modifican los artículos 242, 242A, 242B y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones"

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 117 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se adiciona el artículo 242C y se modifican los artículos 242, 242A, 242B y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones".

I. Trámite de la iniciativa.

El Proyecto de Ley No. 117 de 2020 Cámara fue presentado por el Honorable Senador Alejandro Corrales Escobar, y por los HRRR. Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Juan Espinal Ramirez, Christian Munir Garcés Aljure, Juan David Vélez

| | |
|---|---|
| <p>Trujillo, Ruben Dario Molano Piñeros . Proyecto publicado en la Gaceta 668 de 2020.</p> <p>Igualmente, el pasado 27 de agosto de 2020, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como ponentes para el Proyecto en mención a los HH.RR. Gabriel Jaime Vallejo Chujfi –C, Carlos Germán Navas Talero –C, Alejandro Alberto Vega Pérez, David Ernesto Pulido Novoa, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Juan Carlos Wills Ospina, Inti Raúl Asprilla Reyes, Luis Alberto Albán Urbano, y Ángela María Robledo Gómez.</p> <p>II. Objeto.</p> <p>El presente Proyecto de Ley pretende fortalecer la figura del agente encubierto y, en tal sentido, adiciona el artículo 242C y modifica los artículos 242, 242A, 242B y 243 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal Colombiano), en el entendido que i) la técnica del agente encubierto tenga una función preventiva, complementaria a la postdelictual; ii) se contemple como eximente de responsabilidad la participación de aquél en la comisión de delitos, en estricto cumplimiento de la misión encubierta; iii) se regule la figura del agente de control o de contacto; y iv) se eleve a rango legal el pronunciamiento de la H. Corte Constitucional proferido en Sentencia C- 156 de 2016, según el cual, cuando las operaciones encubiertas impliquen el ingreso del agente a reuniones en el lugar de trabajo o en el domicilio del imputado o indiciado, deben estar precedidas de autorización del juez de control de garantías, sin perjuicio del control posterior.</p> <p>III. Necesidad de la iniciativa.</p> <p>En la actualidad, los procedimientos tradicionales de investigación judicial se muestran ineficaces para enfrentar con contundencia el fenómeno del crimen organizado. La capacidad de actuación que tienen estos grupos delictivos, su sólida estructura (compuesta por un entramado de instrumentos personales, materiales y patrimoniales), su ilimitada fuente de recursos y medios (principalmente de comunicación y de alta tecnología) y, sobre todo, el que tales clanes criminales maniobren con sofisticadas</p> | <p>técnicas de ingeniería financiera, fiscal y contable (generalmente usadas para reciclar los capitales ilícitos producto de sus operaciones delictivas)¹ hace que las primigenias formas de investigación se tornen insuficientes.</p> <p>Las estructuras criminales organizadas, dadas sus propias características cualitativas y el escenario de violencia y corrupción en el que se gestan, han contribuido al incremento sustancial de los índices de delincuencia a nivel mundial².</p> <p>Colombia no ha sido ajena a esta situación, y para nadie es un secreto que nuestro país constantemente se ha visto golpeado por hechos de violencia, de narcotráfico y del ya muy cuestionado fenómeno de la corrupción, siendo esta última una de las mayores amenazas del Estado Social de Derecho, por cuanto facilita una pluralidad de afectaciones a los bienes jurídicos tutelados por la ley.</p> <p>La H. Corte Constitucional, consciente del mecanismo perverso que representa la corrupción, se ha pronunciado en diferentes providencias (C-397/1998, C-030/1999, C-977/2002, C-851/2005, C-028/2006, C-172/2006, entre otras) en donde ha concluido que la corrupción es taxonómica y principalmente una amenaza, genera tensiones sociales y públicas, agrava la desigualdad y se opone a la realización de los fines esenciales del Estado y su legitimidad política.³</p> <p>Ahora bien, pese a que el Estado Colombiano ha expedido normas con el propósito de hacerle frente a tal fenómeno (Ley 190 de 1995; Ley 1474 de 2011; Ley 1778 de 2016; Ley 1882 de 2018, entre otras), la percepción y sus índices siguen en preocupante ascenso. En el 2018, Colombia cae de 37 a</p> <p>¹ Vid. Blanco Cordero, Isidoro, <i>Criminalidad organizada y mercados ilegales</i>, cit., pp. 219 ss.</p> <p>² Iglesias Río, Miguel Ángel, «La criminalidad organizada y la delincuencia económica. Aproximación a su incidencia mundial», en: <i>Criminalidad organizada y delincuencia económica</i>, Hoover Wadith Ruiz Rengifo (coord.), Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Medellín, 2002, pp. 15 ss.</p> <p>³ Hernández Gómez, «La anticorrupción en Colombia, el agente encubierto y la función de inteligencia».</p> |
| <p>36 puntos sobre 100⁴ y desciende del puesto 96 al 99, entre 180 países, en el índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional⁵.</p> <p>Entre enero de 2016 y julio de 2018 el Monitor Ciudadano⁶ identificó 327 hechos de corrupción reportados por la prensa nacional y regional en los 32 departamentos del país. El 69 % de los hechos son de alcance municipal, el 25 % de nivel departamental y un 6 % de hechos restantes correspondieron a hechos de alcance nacional.</p> <p>A partir de este informe que presentase Monitor Ciudadano, se detectó que la mayoría de hechos en el país obedecen a casos de corrupción administrativa (73 %), corrupción privada (9 %) corrupción judicial (7 %), y corrupción política (6 %), siendo los que más se reportaron entre enero del 2016 y julio del 2018. De los hechos asociados a corrupción administrativa siguen siendo las irregularidades en los procesos de contratación pública el principal problema, ocupando el 46 % de los hechos de este tipo. Por otro lado, llama la atención que los casos de corrupción privada sean cada vez más reportados a través de la prensa. Por ejemplo, en el primer informe del Monitor Ciudadano sobre corrupción en Territorios de Paz, el porcentaje de casos de corrupción privada solo alcanzó un 4 % (Transparencia por Colombia, 2017. pp 20).</p> <p>Dentro del total de actores individuales involucrados que recopiló el Monitor Ciudadano se evidencia que el 39 % fueron funcionarios públicos y el 30 % autoridades electas por voto popular. De dichas autoridades electas, el 81 % fueron concejales (41 %) y alcaldes (40 %).</p> <p>Peculado (18 %), celebración indebida de contratos (13 %), falsedad en documento público (12 %) y concierto para delinquir (11 %) fueron los delitos más cometidos en los hechos de corrupción identificados por el Monitor Ciudadano. Asimismo, en cuanto a los tipos de investigación de los actores</p> <p>⁴ La escala del índice va de 0 a 100, siendo 0 (muy corrupto) y 100 (muy limpio).</p> <p>⁵ Índice de percepción de la corrupción. Disponible en: http://transparenciacolombia.org.co/2019/01/29/resultados-ipc-2018/</p> <p>⁶ Tercer informe de Monitor Ciudadano de la Corrupción. Disponible en: https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf</p> | <p>involucrados, se registra que el 71 % fueron de tipo penal, 21 % de carácter disciplinario y el 8 % de tipo fiscal.</p> <p>El Monitor Ciudadano también calculó el promedio de años que tardó la aplicación de condena, sanción disciplinaria y/o fiscal para los actores involucrados en los hechos de corrupción. Este dato se tomó con base en el año del hecho vs el año final de la sanción, cuando así aplicó. Los resultados demostraron que la sanción fiscal tardó en promedio 4,4 años; la condena penal en promedio 4,2 años y la sanción disciplinaria tuvo un tiempo promedio en emitirse de 3,3 años.</p> <p>Seguendo el análisis de este informe, se encontró que el 59 % de los hechos de corrupción identificados en el Monitor Ciudadano afectó derechos económicos, sociales y culturales. Le sigue un 39 % que afectó derechos civiles y políticos. Un 2 % de los hechos de corrupción afectaron derechos colectivos y del medio ambiente.</p> <p>Los derechos económicos, sociales y culturales se asocian con el acceso a la educación, a la salud, a la vivienda digna, al agua potable y servicios públicos de calidad, al deporte y a la cultura, principalmente. De todos ellos, los más afectados fueron los derechos a la educación (28 %) y a la salud (23 %).</p> <p>En cuanto a los derechos fundamentales, civiles y políticos, el 39 % de los casos identificados afectó el derecho a la vida, a la igualdad, la seguridad, la libertad de expresión, de culto, de acceso a la propiedad privada, de asociación y movilización, de acceso a la justicia y de derechos de participación en la vida civil y política del Estado.</p> <p>Para el Monitor Ciudadano, resulta preocupante el impacto cada vez mayor que tiene la corrupción en el goce efectivo de derechos humanos fundamentales: servicios de salud que dejan de prestarse, escuelas públicas que no terminan de construirse, proyectos de vivienda que terminan beneficiando a terceros y particulares, escenarios deportivos que culminan en “elefantes blancos”, los cuales son el reflejo y símbolo evidente de la corrupción y el grado de afectación que la misma genera en la sociedad.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Como casos recientes de corrupción, que merecen ser evocados por servir de sustento a la necesidad de esta iniciativa, se encuentran, por mencionar algunos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ El "Cartel de la Hemofilia" en donde se evidencia un vínculo entre la financiación de las campañas políticas y el uso de programas sociales para desviar recursos públicos destinados a personas enfermas y así favorecer élites políticas corruptas. ➤ La "Casa Blanca", compra y venta de votos. El caso de la senadora Aida Merlano Rebolledo, involucrada en la compra de votos para su segunda campaña al Congreso de la República en marzo de 2018, es un caso emblemático de corrupción política que afectó el proceso electoral en el departamento del Atlántico y fue dado a conocer a la opinión pública por la Fiscalía General de la Nación. ➤ El "Cartel Empresarial en el Programa de Alimentación Escolar (PAE)". Con respecto a las diversas irregularidades que se han presentado en la ejecución del PAE, el diario El Tiempo publicó el 24 de agosto de 2018 un reportaje informando que a esa fecha había 154 procesos de responsabilidad fiscal por presuntas irregularidades con el programa. Lo que en dinero implicaba pérdidas de \$ 84.000 millones, resumidos en corrupción, mala administración de recursos y sobrecostos (El Tiempo, 24 de agosto 2018). ➤ El caso Odebrecht. Uno de los casos más recientes de este entramado fue la presunta financiación que realizó la constructora brasilera Odebrecht a campañas presidenciales que se llevaron a cabo en el 2010. Este consabido hecho, devela la magnitud de la corrupción administrativa que se evidencia en irregularidades como sobrecostos, sobornos y financiaciones ilegales a campañas políticas que repercuten en la provisión de bienes y servicios y afectan el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos. ➤ El "Cartel de la Toga". Conforme a la información recopilada por los medios de comunicación y los testimonios de algunos de los implicados en el hecho, esta red de corrupción comenzó a operar en | <p>el año 2013 liderada por magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en especial Francisco Javier Ricaurte. Ese mismo año, Luis Gustavo Moreno -exfiscal anticorrupción- conoció al magistrado Ricaurte, quien en diversas reuniones le citaba a Moreno una serie de congresistas y políticos que tenían investigaciones en la Corte o en la Fiscalía. Moreno los contactaba para acordar el valor que debían pagar para eliminar los procesos⁷.</p> <p>El 27 de junio de 2017 Moreno, en ese momento Fiscal Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación, fue capturado en Bogotá por conspiración para lavar activos (El Colombiano, 2 de enero de 2019) y fraude en giros bancarios en Colombia. Las investigaciones indicaban que Moreno habría recibido dineros a cambio de alterar expedientes a favor de políticos como el exgobernador de Córdoba Alejandro Lyons y Musa Besaile, quien tenía una investigación en la Corte Suprema de Justicia por parapolítica.</p> <p>Con la captura de Moreno se destapó una gigantesca olla de corrupción que posteriormente fue denominada por los medios de comunicación como el "Cartel de la Toga". El caso empezó a develarse por la información proporcionada por el exgobernador de Córdoba, quien aceptaba haber enviado grandes sumas de dinero a Luis Gustavo Moreno y Musa Besaile para que en la Corte Suprema se pudieran frenar los procesos judiciales que enfrentaban. Entre los implicados en este "Cartel" se encuentran: los ex magistrados de la Corte Suprema de Justicia Francisco Javier Ricaurte, Gustavo Malo Fernández y José Leonidas Bustos Martínez; el ex zar anticorrupción Luis Gustavo Moreno, y los ex parlamentarios Musa Besaile y Álvaro Ashton, por mencionar algunos.</p> <p>Importante decir que este "Cartel" se ha considerado como una verdadera estructura criminal que se organizó a efectos de exigir dinero o utilidad, a cambio de amañar decisiones judiciales. Así lo entendió la Fiscalía General de la Nación cuando en el escrito de acusación presentado contra Francisco Ricaurte expresó que "como</p> <p><small>⁷ Ver: https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf Pág. 67 y ss.</small></p> |
| <p>magistrado de la Corte Suprema de Justicia al momento de los hechos se encargó de conformar una organización criminal en la que estarían involucrados el ex fiscal anticorrupción Gustavo Moreno, el abogado Leonardo Pinilla Gómez y otros juristas, en donde se habría favorecido con decisiones judiciales a congresistas y gobernadores procesados penalmente" (FGN, 2018).</p> <p>Ante tal panorama alarmante de corrupción, que como se ha visto no solo es en gran medida administrativa sino también judicial, y habida cuenta de las dificultades para contrarrestar sus devastadores efectos, se colige que el Estado requiere mejorar los modelos de detección, prevención, investigación, comprobación y sanción de sus hechos constitutivos, en todos sus niveles. De ahí que hace algunos años haya empezado a cobrar auge la figura del agente encubierto o infiltrado (undercover agent).</p> <p>Siguiendo este hilo conductor, en cuanto a la definición de agente encubierto, la Fiscalía General de la Nación en su "Manual Único de Policía Judicial" lo define como:</p> <p>"[...] la infiltración⁸ y/o penetración⁹ a una organización delictiva realizada por servidores con funciones de Policía Judicial o particulares, cuando sea indispensable para el éxito de las tareas investigativas y con el fin de obtener información de interés para la investigación y EMP y EF" (2005, p. 54).</p> <p>Para la doctrina, las operaciones encubiertas consisten en el empleo de agentes de policía o de manera excepcional particulares, que se introducen en una organización delictiva, provistos de una falsa identidad para recolectar información como elementos de prueba que demuestren la responsabilidad penal. Este mecanismo se usa generalmente para combatir graves delitos y en aquellas estructuras criminales en donde se</p> <p><small>⁸ La infiltración se conoce en la doctrina militar como una técnica mediante la que se introducen unidades propias en el blanco u objetivo, para que recolecten información sobre actividades, capacidades, composición, planes, proyectos y otros elementos de interés.</small></p> <p><small>⁹ La penetración también es una técnica, que consiste en lograr la colaboración consciente o no, de un miembro del blanco u objetivo, con el fin de obtener información confidencial, útil y fidedigna.</small></p> | <p>dificulta el esclarecimiento de los hechos, sobre los cuales otros medios de investigación han fracasado¹⁰.</p> <p>De manera general y desde el Código de Procedimiento Penal, el agente encubierto es el funcionario de policía judicial y/o el particular, que mediante un plan metodológico elaborado por la Fiscalía General de la Nación, se infiltra en una organización criminal, para conocer su estructura, actividades, relaciones e integrantes.</p> <p>Ahora bien, con respecto a los delitos contra la administración pública asociados a la corrupción, la actividad del agente encubierto está condicionada, según el Código de Procedimiento Penal, a "cuando se verifique la posible existencia de hechos de delitos", dicho de otra manera, no podrá recurrirse a dicha herramienta si antes no se advierte la ocurrencia de una conducta punible. Aunado a lo anterior, existen vacíos en cuanto a qué le está permitido y qué le está proscrito al agente encubierto, y si éste puede facilitar o no oportunidades para la consumación del delito.</p> <p>Las disposiciones normativas que por medio de este proyecto de ley se pretenden reformar, actualmente se muestran como insuficientes para combatir la corrupción administrativa y judicial. Es por eso que el articulado propuesto está encaminado a preceptuar, entre otras cosas, la figura del agente encubierto, para precisar su radio de acción dentro de la operación encubierta y en qué eventos éste se puede infiltrar y actuar en las organizaciones criminales, al tiempo que define los momentos en que procede su intervención tratándose de delitos de mayor entidad, sin que necesariamente exista una estructura delictiva.</p> <p>Ahora bien, como se dejó en evidencia en las primeras líneas de esta justificación, la amenaza actual de la corrupción no solo ha permeado el sector administrativo, sino también el pilar fundamental de nuestro Estado Social de Derecho: la justicia. De ahí entonces que sea menester proponer reformas para combatir los delitos que atentan contra la eficaz y recta impartición de justicia. Contemplar esta modificación a la norma, implicaría</p> <p><small>¹⁰ Ramirez Jaramillo A.D. El Agente Encubierto Frente a los Derechos Fundamentales a la Intimidad y a la no Autoincriminación. Universidad de Antioquia. Edición 2010. Pág. 25.</small></p> |

| | |
|--|---|
| <p>conjurar escándalos tan sonados como los derivados del "Cartel de falsos testigos" en Colombia.</p> <p>Por su parte, con el fin de evitar cualquier problema de hermenéutica al artículo 242 del ya varias veces mencionado Código de Procedimiento Penal, se propone elevar a derecho legislado -no solo jurisprudencial- la interpretación que la Guardiana de la Constitución le ha dado a tal disposición, en el entendido que cuando las operaciones encubiertas impliquen el ingreso del agente a reuniones en el lugar de trabajo o en el domicilio del imputado o indiciado, deben estar precedidas de autorización del juez de control de garantías, sin perjuicio del control posterior, con lo cual se hace compatible este artículo con la Norma de normas, lo que a la postre también debe ser una función del legislador.</p> <p>Otra novedad que se pretende incorporar al articulado objeto de este Proyecto, es la posibilidad de que el agente encubierto facilite oportunidades para que los delitos de alto impacto tengan lugar, sin que necesariamente implique encontrarnos ante la figura del agente provocador o del entrapamiento. Lo anterior contribuirá a contar con un Estado más proactivo, capaz de conjurar un mayor número de actos de corrupción y de dismantelar estructuras criminales.</p> <p>Para justificar esta última propuesta conviene recordar lo que la H. Corte Constitucional ha decantado en materia de agentes encubiertos y, asimismo, revisar el caso exitoso de Estados Unidos.</p> <p>IV. Pronunciamientos de la Corte Constitucional.</p> <p>Pese a que no es tan prolífero el número de sentencias que desarrollan la figura del agente encubierto, se rastrean dos que resultan pertinentes para los efectos que aquí concitan la atención.</p> <p>La primera providencia en la que la H. Corte Constitucional se ocupó de analizar la figura del agente encubierto fue la Sentencia C-176 de 1994 en la cual se efectuó la revisión constitucional de la Ley 67 de 23 de agosto de 1993 "por medio de la cual se aprueba la 'Convención de las Naciones</p> | <p><i>Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas', suscrito en Viena el 20 de diciembre de 1988".</i></p> <p>Para ese entonces, la Máxima Corporación Constitucional reconoció que el artículo 11 de la precitada Convención establece la posibilidad de utilizar agentes provocadores, sin embargo, también da cuenta que es una disposición condicionada por cuanto la norma precisa que esa obligación de las partes depende de que lo permitan "los principios fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos". Bajo tal premisa, la Corte Constitucional manifiesta que "por medio de la utilización de agentes encubiertos no podrá el Estado inducir a las personas a cometer conductas ilícitas para las cuales ellas mismas no estaban predispuestas, puesto que es obvio que este mecanismo se justifica como mecanismo para comprobar la comisión de ilícitos y no como un medio para estimular la realización de los mismos". (Subraya fuera del original).</p> <p>Nótese que la Corte Constitucional, aunque de manera muy somera, advierte que el agente encubierto no puede inducir o estimular a la realización de los delitos -eso está claro y no se quiere alterar por medio de este proyecto-, no obstante, no prohíbe la posibilidad de generar oportunidades o espacios para que quienes hayan predeterminado sus conductas puedan consumarlas.</p> <p>La otra Sentencia en la que la Corte se ha ocupado de la materia, es la C-156 de 2016, en la cual se acusa parcialmente el artículo 242 de la Ley 906 de 2004. Aquí es importante decir que la <i>ratio decidendi</i> giró en torno a justificar cómo es un requisito <i>sine qua non</i> obtener la respectiva autorización por parte del juez de control de garantías, cuando quiera que el agente encubierto pretenda ingresar a reuniones en el lugar de trabajo o en el domicilio del imputado o indiciado, por cuanto en estos eventos existe una mayor interferencia de principios constitucionales o puesta en peligro de derechos fundamentales. No empece tan importante precisión, en la <i>ratio decidendi</i> de esta providencia (entendida como la <i>parte motiva que guarda una unidad de sentido con el dispositivo de la sentencia</i>) no se evidencia un pronunciamiento tendiente a limitar el alcance de esta figura en el sentido de proscribirle al agente encubierto la posibilidad de generar oportunidades de consumación del delito.</p> |
| <p>V. Derecho comparado¹¹</p> <p>La institución del agente encubierto no es una figura aislada y propia del sistema penal colombiano. Distintos países del mundo ya prevén esta herramienta como complementaria e indispensable para desplegar sus tareas de anticipación, detección, investigación y judicialización de los hechos constitutivos de delitos.</p> <p>➤ Chile.</p> <p>La técnica del agente encubierto se contempla en la Ley de Drogas-Ley 20.000, la Ley contra el lavado y el blanqueo de activos-Ley 19.913-, y el Código Penal, artículo 369 respecto de los delitos de pornografía infantil, prostitución de menores y en general delitos sexuales en donde se vean involucrados menores de edad, previa autorización del Tribunal y a petición del Ministerio Público¹². Se define como "el funcionario policial que oculta su identidad y se involucra o introduce en las organizaciones delictuales o en meras asociaciones o agrupaciones con propósitos delictivos, con el objetivo de identificar a los partícipes, reunir información y recoger antecedentes necesarios para la investigación" (...) podrá tener una historia ficticia (...) y <u>sus actuaciones, estarán exentos de responsabilidad criminal por aquellos delitos en que deban incurrir o que no hayan podido impedir, siempre que sean consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación y guarden la debida proporcionalidad con la finalidad de la misma</u>" (art 25, incs 2 y 3, Ley 20.000).</p> <p>Para ello, no debe haber otra vía o forma en que el agente o informante encubierto, o revelador pueda realizar su actividad de investigación" (Oficio No. 65 Ley 20.000), no pudiendo cometer otros delitos que no se relacionen</p> <p>¹¹ Parte de la compilación que aquí se refiere ha sido extraída del trabajo de investigación: Visión analítica de la intervención del agente encubierto en el procedimiento penal colombiano: Desafíos probatorios. Por: Ariana Alexandra Gutiérrez Garzón y Claudia Estefanía Urrutia Sanabria. Recuperado de: https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/15242/GutierrezGarzonArianaAlexandra2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y</p> <p>¹² Zavidich, 2014, p. 113.</p> | <p>directamente con la actividad criminal desarrollada por la asociación u organización investigada¹³.</p> <p>➤ Argentina</p> <p>En la legislación argentina la figura del agente encubierto está igualmente contemplada para enfrentar eficazmente la criminalidad organizada. La ley 24.242 o ley de estupefacientes de 1995 regula en su artículo 31 al "agente de las fuerzas de seguridad en actividad, que actuando en forma encubierta se introduce: a) como integrante de organizaciones delictivas que tengan entre sus fines la comisión de delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes o b) participa en la realización de conductas ilícitas relacionadas" ... <u>Su finalidad comprende: comprobar la comisión de delitos, lograr individualización o detención de autores, partícipes o encubridores, Asegurar medios de prueba necesarios</u>¹⁴.</p> <p>Su designación emana del Juez en causas vinculadas con el tráfico de estupefacientes cuando tenga razones para pensar que hay un delito cometido <u>o en vías de cometerse</u>. Según Carrió debe existir un estado de sospecha serio, referido a un delito determinado. La designación del agente encubierto es procedente como último recurso y su actuación estará controlada por el juez que autorizó el empleo de la técnica de investigación. Si es posible utilizar otras medidas menos intrusivas deberá optarse por ellas.¹⁵</p> <p>En cuanto a la responsabilidad penal del agente encubierto, <u>este se exime "cuando como consecuencia de su actuación hubiese sido compelido a cometer un delito</u> (v. gr., tener droga), siempre que no implique poner en peligro la vida o la integridad física de una persona, o la imposición de un grave sufrimiento físico o moral a otro (v. gr., una violación).^{16*}</p> <p>¹³ Ibid.</p> <p>¹⁴ Lamarre, 2010, pp. 175-195.</p> <p>¹⁵ Carrió, 1997 pp. 311-313</p> <p>¹⁶ Caferrata y otros, 2012, p. 654.</p> |

> España

En el ordenamiento jurídico español, el agente encubierto se contempla en el artículo 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal-LECrim-la cual "permite la penetración o infiltración del Estado, por medio de un agente de policía, que oculta su verdadera identidad, a un grupo de delincuencia organizada a fin de obtener información sobre sus miembros, estructura, modus operandi, campos de operación, así como para adquirir pruebas sobre la ejecución de hechos criminales, para que sus integrantes puedan ser sentenciados en una causa penal por los ilícitos que hubiesen cometido"¹⁷.

La utilización de esta figura está limitada a la investigación de actividades delictivas cometidas por la delincuencia organizada, entendida como "asociación de tres o más personas, con actividad permanente o reiterada en la comisión de delitos, como aquellos contra la salud pública (estupeficientes), la prostitución, la extorsión, el tráfico de flores silvestres, entre otros señalados taxativamente en la LECrim.

La infiltración por parte del agente encubierto a la estructura criminal según la Ley de Enjuiciamiento Criminal, es "una técnica prorrogable en el tiempo, pues la autorización de una identidad supuesta a un funcionario policial puede ser por un término de seis meses o diferirse indefinidamente según las necesidades de la investigación"¹⁸; tiempo en el cual el agente estará habilitado legalmente para desarrollar acciones tendientes a cumplir la labor investigativa. Sin embargo, **si se trata de actuaciones que puedan afectar derechos fundamentales, deberá el agente con antelación solicitar al Juez de instrucción competente, autorización al efecto.**

En cuanto a la responsabilidad del agente, la misma está determinada por su apego a los supuestos señalados. los cuales se encuentran contemplados en el 282 bis.1 LECrim, gozando ex lege del amparo de la causa de justificación prevista en el apartado 7.º del CP (cumplimiento del deber o ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo)¹⁹.

¹⁷ Delgado, 1996, p. 69-84.
¹⁸ Núñez, 2008, p. 164.
¹⁹ Zaragoza, 2000, p. 116.

> Francia.

El agente encubierto tiene como antecedente la legislación francesa en la cual se contempló esta figura en el marco del espionaje político propio de los reinados de Luis XIV y Luis XV; sin embargo su consagración legal se dio con una ley del año 1991, relativa al fortalecimiento de la lucha contra el tráfico de estupeficientes, en la que se establece una causa de justificación de la responsabilidad criminal para aquellos funcionarios de policía que realicen acciones constitutivas del delito de tráfico de estupeficientes, cuando en ello les guíe un fin investigador y cuenten con la correspondiente autorización judicial.²⁰

> Alemania.

Su Código Penal establece los requisitos y formas de proceder del agente encubierto. Se les autoriza una identidad supuesta y todo tipo de protección en caso de que exista peligro para la integridad física de dicho agente. Como limitaciones se establece que, solo se podrá aplicar la misma en delitos de importancia y cuando otros medios de investigación resulten ineficaces, con autorización judicial o fiscal y la prohibición de cometer delitos.²¹ Igualmente, el artículo 110a del StPO (legislación procesal penal) enumera las hipótesis criminales en que procede la práctica de operaciones de investigación mediante agentes encubiertos.

> Estados Unidos.

En países como EE.UU., si bien al agente encubierto le es permitido incidir en la idea criminal del autor, se debe respetar que dicha incidencia no sea por intermedio del acoso ni la coerción, pues si el agente afecta la voluntad del presunto delincuente, la actuación de ese agente faculta al defensor a alegar la defensa criminal de "entrapamiento".

²⁰ Martínez, 2007.
²¹ Ibid.

La doctrina norteamericana utiliza el **“criterio de la “oportunidad”** para diferenciar las dos situaciones: **Si el agente encubierto solamente genera en el autor la oportunidad criminal, este comportamiento es válido y permitido, pero si el agente, de alguna manera, obliga al autor a desarrollar la conducta, eso se considera entrapamiento, lo cual está vedado.** En ese horizonte, de acuerdo con esta posición doctrinal: "con la finalidad de eliminar el comportamiento criminal, los oficiales de la Ley tienen permitido participar en operaciones, por lo tanto, ellos pueden crear circunstancias que les permitan a los individuos tomar acciones criminales por las cuales podrán ser arrestados y procesados. Estas son consideradas 'oportunidades' para los individuos que se cree que están involucrados en comportamiento criminal para cometer delitos. Una oportunidad es considerada muy diferente al entrapamiento y envuelve simplemente la tentación de violar la ley, no de verse forzado a hacerlo"²².

Así las cosas, lo que está prohibido en la legislación estadounidense es el entrapamiento, el cual es producto del acoso o coacción por parte del agente encubierto, en donde se reprocha que éste haya llevado al autor o participe a perpetrar un delito para el cual no estaba predispuesto y que de otro modo no lo hubiere llevado a cabo.

A partir de este punto consustancial de diferenciación entre el agente encubierto y el agente provocador, se desprende una de las principales propuestas de esta iniciativa, pues **lo que se pretende no es permitir que los agentes infiltrados vayan impulsando las comisiones de delitos a través de la coerción o el acoso, sino más bien, y como una medida de investigación, que el agente encubierto cree oportunidades o genere circunstancias para que el autor o participe ejecute la conducta para la cual ya estaba predispuesto.** Dicho de otra manera, **no se trata de patrocinar el hecho de ir colocando "trampas", sino de suscitar oportunidades para que, quien haya ideado y preparado su accionar criminal, pueda ejecutarlo²³.**

²² Disponible en: <https://www.justia.com/criminal/defenses/entrapment/>. Traducción de Ámbito Jurídico (2019).
²³ Etapa final de iter criminis.

VI. Conflicto de intereses.

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes

dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría suscitar conflictos de interés cuando quiera que el pariente del congresista, dentro de los grados de ley, esté siendo investigado por las conductas punibles que atenten contra el patrimonio del Estado o las contempladas en el Libro II del Código Penal, Título XIII, Capítulo Segundo, sobre el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; Título XV, Capítulos Primero al Séptimo, sobre peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y prevaricato, respectivamente; y Título XVI, Capítulos Tercero y Sexto, sobre falso testimonio y encubrimiento, respectivamente. Igualmente, en el evento en que alguno de sus parientes, dentro de los rangos de ley, desempeñe actividades encubiertas o de inteligencia en la Fiscalía General de la Nación.

Es menester precisar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

VII. Comparativo del articulado propuesto.

Para una mayor comprensión e identificación de lo que se propone en cada artículo, a continuación se consigna un cuadro comparativo en el cual se resaltan las novedades que se pretenden incorporar:

| NORMA ACTUAL (LEY 906 DE 2004) | TEXTO PROPUESTO PARA I DEBATE |
|---|--|
| <p>ARTÍCULO 242. ACTUACIÓN DE AGENTES ENCUBIERTOS.</p> <p>Cuando el fiscal tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para inferir que el indiciado o el imputado en la investigación que se adelanta, continúa desarrollando una actividad criminal, previa autorización del Director Nacional o Seccional de Fiscalías, podrá ordenar la utilización de agentes encubiertos, siempre que resulte indispensable para el éxito de las tareas investigativas.</p> <p>En desarrollo de esta facultad especial podrá disponerse que uno o varios funcionarios de la policía judicial o, incluso particulares, puedan actuar en esta condición y realizar actos extrapenales con trascendencia</p> | <p>ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 242 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242. ACTUACIÓN DE AGENTES ENCUBIERTOS EN ORGANIZACIONES CRIMINALES. Cuando el fiscal tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para inferir que el indiciado o el imputado en la investigación que se adelanta, continúa desarrollando una actividad criminal, previa autorización del Delegado, Director Nacional o Seccional, Coordinador de las Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia o quienes hagan sus veces, podrá ordenar la utilización de agentes encubiertos, siempre que resulte indispensable para el éxito de las tareas investigativas.</p> <p>En desarrollo de esta facultad especial podrá disponerse que uno o varios funcionarios de la policía judicial o, incluso particulares, puedan actuar en esta condición y realizar actos extrapenales con trascendencia</p> |

jurídica. En consecuencia, dichos agentes estarán facultados para intervenir en el tráfico comercial, asumir obligaciones, ingresar y participar en reuniones en el lugar de trabajo o domicilio del indiciado o imputado y, si fuere necesario, adelantar transacciones con él. Igualmente, si el agente encubierto encuentra que en los lugares donde ha actuado existe información útil para los fines de la investigación, lo hará saber al fiscal para que este disponga el desarrollo de una operación especial, por parte de la policía judicial, con miras a que se recoja la información y los elementos materiales probatorios y evidencia física hallados.

Así mismo, podrá disponerse que actúe como agente encubierto el particular que, sin modificar su identidad, sea de la confianza del indiciado o imputado o la adquiera para los efectos de la búsqueda y obtención de información relevante y de elementos materiales probatorios y evidencia física.

Durante la realización de los procedimientos encubiertos podrán utilizarse los medios técnicos de ayuda previstos en el artículo 239.

En cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, se deberá adelantar la revisión de legalidad formal y material del procedimiento ante el juez de control de garantías dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a la

jurídica. En consecuencia, dichos agentes estarán facultados para intervenir en el tráfico comercial, asumir obligaciones, ingresar y participar en reuniones en el lugar de trabajo o domicilio del indiciado o imputado y, si fuere necesario, adelantar transacciones con él. Así mismo, podrá facilitar oportunidades para la consumación de conductas punibles, siempre que la intención o la idea de cometerlas provenga del indiciado o imputado. Igualmente, si el agente encubierto encuentra que en los lugares donde ha actuado existe información útil para los fines de la investigación, lo hará saber al fiscal para que este disponga el desarrollo de una operación especial, por parte de la policía judicial, con miras a que se recoja la información y los elementos materiales probatorios y evidencia física hallados.

Así mismo, podrá disponerse que actúe como agente encubierto el particular que, sin modificar su identidad, sea de la confianza del indiciado o imputado o la adquiera para los efectos de la búsqueda y obtención de información relevante y de elementos materiales probatorios y evidencia física.

Durante la realización de los procedimientos encubiertos podrán utilizarse los medios técnicos de ayuda previstos en el artículo 239.

En cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, se deberá adelantar la revisión de legalidad formal y material del procedimiento ante el juez de control de garantías dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a la

terminación de la operación encubierta, para lo cual se aplicarán, en lo que sea pertinente, las reglas previstas para los registros y allanamientos.

En todo caso, el uso de agentes encubiertos no podrá extenderse por un periodo superior a un (1) año, prorrogable por un (1) año más mediante debida justificación. Si vencido el plazo señalado no se hubiere obtenido ningún resultado, esta se cancelará, sin perjuicio de la realización del control de legalidad correspondiente.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo también podrá disponerse que los miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados puedan actuar como agentes encubiertos.

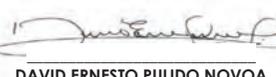
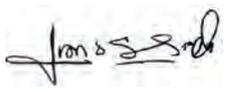
terminación de la operación encubierta, para lo cual se aplicarán, en lo que sea pertinente, las reglas previstas para los registros y allanamientos. Cuando las operaciones encubiertas impliquen el ingreso del agente a reuniones en el lugar de trabajo o en el domicilio del imputado o indiciado, deben estar precedidas de autorización del juez de control de garantías, sin perjuicio del control posterior.

En todo caso, el uso de agentes encubiertos no podrá extenderse por un periodo superior a un (1) año, prorrogable por un (1) año más mediante debida justificación. Si vencido el plazo señalado no se hubiere obtenido ningún resultado, esta se cancelará, sin perjuicio de la realización del control de legalidad correspondiente.

Para efectos de lo establecido en el presente artículo también podrá disponerse que los miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados puedan actuar como agentes encubiertos.

PARÁGRAFO. Cuando el agente encubierto, dentro del estricto marco de la operación y observando a plenitud los procedimientos previamente establecidos, cometa alguna conducta punible en coparticipación con la persona indiciada o imputada o dentro de la estructura criminal infiltrada, quedará exonerado de responsabilidad, salvo que exista un verdadero acuerdo criminal ajeno a la operación encubierta, mientras que el indiciado o

| | | | |
|--|--|---|---|
| <p>imputado responderá por el delito correspondiente.</p> <p>ARTÍCULO 242A. OPERACIONES ENCUBIERTAS CONTRA LA CORRUPCIÓN. Los mecanismos contemplados en los artículos 241 y 242 podrán utilizarse cuando se verifique la posible existencia de hechos constitutivos de delitos contra la Administración Pública en una entidad pública.</p> <p>Cuando en investigaciones de corrupción, el agente encubierto, en desarrollo de la operación, cometa delitos contra la Administración Pública en coparticipación con la persona investigada, quedará exonerado de responsabilidad, salvo que exista un verdadero acuerdo criminal ajeno a la operación encubierta, mientras que el indiciado o imputado responderá por el delito correspondiente.</p> | <p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 242A de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242A. OPERACIONES ENCUBIERTAS EN LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS PUNIBLES. Los mecanismos contemplados en los artículos 241 y 242, sin importar si el indiciado o imputado pertenezca o esté relacionado con alguna organización criminal, podrán utilizarse cuando se verifique la posible existencia de hechos constitutivos de delitos dolosos que atenten contra el patrimonio del Estado o en las conductas punibles contempladas en el Libro II del Código Penal, Título XIII, Capítulo Segundo, sobre el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; Título XV, Capítulos Primero al Séptimo, sobre peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y prevaricato, respectivamente; y Título XVI, Capítulos Tercero y Sexto, sobre falso testimonio y encubrimiento, respectivamente.</p> <p>Para los efectos de este artículo aplicará la cláusula de exoneración de responsabilidad contemplada en el parágrafo del artículo 242 de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 242B de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> | <p>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 por organizaciones criminales que actúan a través de comunicaciones mantenidas en canales cerrados de comunicación virtual.</p> <p>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 la gente y el indiciado.</p> <p>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.</p> | <p>ARTÍCULO 242B. OPERACIONES ENCUBIERTAS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN VIRTUAL. En el marco de una investigación penal y con el fin de constatar la ocurrencia de hechos constitutivos de conductas punibles, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el artículo 242 de este Código y de la autorización de un juez de control de garantías, los agentes encubiertos podrán infiltrar e interactuar en los canales abiertos y cerrados de comunicación virtual de los indiciados o imputados.</p> <p>En desarrollo de esta actividad, mediante el uso de aplicaciones y herramientas tecnológicas, los agentes encubiertos podrán intercambiar y enviar archivos lícitos e ilícitos por razón de su contenido incautados en operaciones anteriores, obtener imágenes y grabar las conversaciones que mantenga con el indiciado o imputado. De igual manera podrán instalar programas en el sistema informático del indiciado o imputado que permita la recolección, extracción o grabación de información de datos informáticos y de tráfico de red en tiempo real y demás elementos que sean útiles para el desarrollo de la investigación.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El desarrollo de esta actividad no podrá exceder los 90 días, prorrogables hasta por 30 días más, siempre que se demuestre ante el juez de control de garantías la necesidad de la extensión de la actividad. En todo caso, la información obtenida será objeto de control judicial posterior por parte del Juez de Control de Garantías.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para los efectos de este artículo el sistema informático</p> |
| <p>comprende todo dispositivo aislado o conjunto de dispositivos interconectados o relacionados entre sí, cuya función, o la de alguno de sus elementos, sea el tratamiento automatizado de datos en ejecución de un programa. Por datos informáticos se entenderá cualquier representación de hechos, información o conceptos de una forma que permita el tratamiento informático, incluido un programa diseñado para que un sistema informático ejecute una función. Los datos de tráfico de red comprende la información relativa a una comunicación realizada por medio de un sistema informático, generados por este último en tanto elemento de la cadena de comunicación, y que indiquen el origen, la localización del punto de acceso a la red, el destino, la ruta, la hora, la fecha, el tamaño y la duración de la comunicación o el tipo de servicio subyacente.</p> <p>Artículo nuevo.</p> | <p>ARTÍCULO 4. Adiciónese el artículo 242C a la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242C. AGENTES DE CONTROL O DE CONTACTO. Los agentes de control o de contacto son servidores de policía judicial que tiene la función de servir de enlace entre el agente encubierto, el jefe de policía judicial correspondiente y el fiscal de conocimiento.</p> <p>En el marco de esta función, deberá vigilar el cumplimiento de los objetivos de la agencia encubierta, transmitir al Fiscal de conocimiento la información que el agente encubierto reporte en desarrollo de la labor encomendada.</p> | <p>ARTÍCULO 243. ENTREGA VIGILADA. El fiscal que tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para creer que el indiciado o el imputado dirige, o de cualquier forma interviene en el transporte de armas, explosivos, municiones, moneda falsificada, drogas que producen dependencia o también cuando sea informado por agente encubierto o de confianza de la existencia de una actividad criminal continua, previa autorización del Director Nacional o Seccional de Fiscalías, podrá ordenar la realización de entregas vigiladas de objetos cuya posesión, transporte, enajenación, compra, alquiler o simple tenencia se encuentre prohibida. A estos efectos se entiende como entrega vigilada el dejar que la mercancía se transporte en el territorio nacional o salga de él, bajo la vigilancia de una red de agentes de policía judicial especialmente entrenados y adiestrados.</p> | <p>recolectar los elementos materiales probatorios y evidencia física obtenidos por el agente encubierto, procurar la protección del agente encubierto, apoyar logísticamente al agente encubierto para el adecuado cumplimiento de la misión e informar al fiscal de conocimiento sobre el estado físico y psicológico del agente encubierto.</p> <p>ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 243 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 243. ENTREGA VIGILADA. El fiscal que tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para creer que el indiciado o el imputado dirige, o de cualquier forma interviene en el transporte de armas, explosivos, municiones, moneda falsificada, drogas que producen dependencia o también cuando sea informado por agente encubierto o de confianza de la existencia de una actividad criminal continua, previa autorización del Delegado, Director Nacional o Seccional, Coordinador de la Fiscalía Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia o quienes hagan sus veces, podrá ordenar la realización de entregas vigiladas de objetos cuya posesión, transporte, enajenación, compra, alquiler o simple tenencia se encuentre prohibida. A estos efectos se entiende como entrega vigilada el dejar que la mercancía se transporte en el territorio nacional o salga de él, bajo la vigilancia de una red de agentes de policía judicial especialmente entrenados y adiestrados. De igual forma, podrán autorizar y ordenar la entrega vigilada</p> |

| | | | |
|--|---|---|--|
| <p>de bienes, objetos, documentos, fotografías, imágenes, instrumentos y demás elementos cuya posesión, transporte, enajenación compra, alquiler o simple tenencia no esté prohibida por la ley.</p> <p>En estos eventos, está prohibido al agente encubierto sembrar la idea de la comisión del delito en el indiciado o imputado. Así, sólo está facultado para entregar por sí, o por interpuesta persona, o facilitar la entrega del objeto de la transacción ilegal, a instancia o por iniciativa del indiciado o imputado.</p> <p>De la misma forma, el fiscal facultará a la policía judicial para la realización de vigilancia especial, cuando se trate de operaciones cuyo origen provenga del exterior y en desarrollo de lo dispuesto en el capítulo relativo a la cooperación judicial internacional.</p> <p>Durante el procedimiento de entrega vigilada se utilizará, si fuere posible, los medios técnicos idóneos que permitan establecer la intervención del indiciado o del imputado.</p> <p>En todo caso, una vez concluida la entrega vigilada, los resultados de la misma y, en especial, los elementos materiales probatorios y evidencia física, deberán ser objeto de revisión por parte del juez de control de garantías, lo cual cumplirá dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes con el fin de establecer su legalidad formal y material.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Para el desarrollo de entregas vigiladas encubiertas, la Fiscalía General de la Nación, podrá</p> | <p>utilizar como remesa encubierta dineros e instrumentos financieros incautados a organizaciones criminales 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.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Cuando la mercancía a entregar o recibir por parte del agente encubierto sea moneda de curso legal, nacional o extranjera o la transferencia de propiedad sobre productos financieros diferentes a moneda de curso legal, la operación podrá incluir la autorización de adelantar la apertura de productos financieros en instituciones colombianas o extranjeras, a través de las cuales originara la entrega o la recepción de la mercancía.</p> <p>Los productos financieros abiertos bajo esta autorización tendrán la denominación de producto financiero encubierto. La apertura de productos financieros encubiertos requerirá la autorización de la respectiva entidad financiera, la cual se entenderá indemne respecto a las posibles conductas delictivas o infracciones regulatorias, derivadas de las actuaciones del Agente Encubierto o de la entidad, en desarrollo de la operación, en lo exclusivamente relacionado con el producto financiero encubierto.</p> <p>Los productos financieros abiertos bajo esta autorización tendrán la denominación de producto financiero encubierto. La apertura de productos financieros encubiertos requerirá la autorización de la respectiva entidad financiera, la cual se entenderá indemne respecto a las posibles conductas delictivas o infracciones regulatorias, derivadas de las actuaciones del Agente Encubierto o de la entidad, en desarrollo de la operación, en lo exclusivamente relacionado con el producto financiero encubierto.</p> <p>ARTÍCULO 6. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga</p> | | |
| <table border="1" data-bbox="181 1481 786 1540"> <tr> <td></td> <td>todas las disposiciones que le sean contrarias.</td> </tr> </table> <p>VIII. Pliego de modificaciones.</p> <p>Por reunir el consenso entre los ponentes firmantes, se decide presentar la ponencia en los mismos términos del proyecto inicialmente radicado.</p> <p>PROPOSICIÓN</p> <p>En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los Honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley 117 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se adiciona el artículo 242C y se modifican los artículos 242, 242A, 242B y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones", en los mismos términos del proyecto original.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div data-bbox="203 1926 457 2081">  GABRIEL JAIME VALLEJO Ponente Coordinador </div> <div data-bbox="506 1926 782 2081">  CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO Ponente Coordinador </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div data-bbox="203 2138 457 2254">  ALEJANDRO VEGA PÉREZ Ponente </div> <div data-bbox="506 2138 782 2254">  DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA Ponente </div> </div> | | todas las disposiciones que le sean contrarias. | <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div data-bbox="829 1772 1117 1957">  JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Ponente </div> <div data-bbox="1201 1772 1453 1957">  JUAN CARLOS WILLIS OSPINA Ponente </div> </div> |
| | todas las disposiciones que le sean contrarias. | | |

| | |
|--|---|
| <p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 117 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA EL ARTÍCULO 242C Y SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 242, 242A, 242B Y 243 DE LA LEY 906 DE 2004 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 242 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242. ACTUACIÓN DE AGENTES ENCUBIERTOS EN ORGANIZACIONES CRIMINALES. Cuando el fiscal tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para inferir que el indiciado o el imputado en la investigación que se adelanta, continúa desarrollando una actividad criminal, previa autorización del Delegado, Director Seccional, Coordinador de las Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia o quienes hagan sus veces, podrá ordenar la utilización de agentes encubiertos, siempre que resulte indispensable para el éxito de las tareas investigativas.</p> <p>En desarrollo de esta facultad especial podrá disponerse que uno o varios funcionarios de la policía judicial o, incluso particulares, puedan actuar en esta condición y realizar actos extrapenales con trascendencia jurídica. En consecuencia, dichos agentes estarán facultados para intervenir en el tráfico comercial, asumir obligaciones, ingresar y participar en reuniones en el lugar de trabajo o domicilio del indiciado o imputado y, si fuere necesario, adelantar transacciones con él. Así mismo, podrá facilitar oportunidades para la consumación de conductas punibles, siempre que la intención o la idea de cometerlas provenga del indiciado o imputado. Igualmente, si el agente encubierto encuentra que en los lugares donde ha actuado existe información útil para los fines de la investigación, lo hará saber al fiscal para que este disponga el desarrollo de una operación especial, por parte de la policía judicial, con miras a que se recoja la información y los elementos materiales probatorios y evidencia física hallados.</p> <p>Así mismo, podrá disponerse que actúe como agente encubierto el particular que, sin modificar su identidad, sea de la confianza del indiciado o imputado o la adquiera para los efectos de la búsqueda y obtención de información relevante y de elementos materiales probatorios y evidencia física.</p> | <p>Durante la realización de los procedimientos encubiertos podrán utilizarse los medios técnicos de ayuda previstos en el artículo 239.</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, se deberá adelantar la revisión de legalidad formal y material del procedimiento ante el juez de control de garantías dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a la terminación de la operación encubierta, para lo cual se aplicarán, en lo que sea pertinente, las reglas previstas para los registros y allanamientos. Cuando las operaciones encubiertas impliquen el ingreso del agente a reuniones en el lugar de trabajo o en el domicilio del imputado o indiciado, deben estar precedidas de autorización del juez de control de garantías, sin perjuicio del control posterior.</p> <p>En todo caso, el uso de agentes encubiertos no podrá extenderse por un periodo superior a un (1) año, prorrogable por un (1) año más mediante debida justificación. Si vencido el plazo señalado no se hubiere obtenido ningún resultado, esta se cancelará, sin perjuicio de la realización del control de legalidad correspondiente.</p> <p>Para efectos de lo establecido en el presente artículo también podrá disponerse que los miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados puedan actuar como agentes encubiertos.</p> <p>PARÁGRAFO. Cuando el agente encubierto, dentro del estricto marco de la operación y observando a plenitud los procedimientos previamente establecidos, cometa alguna conducta punible en coparticipación con la persona indiciada o imputada o dentro de la estructura criminal infiltrada, quedará exonerado de responsabilidad, salvo que exista un verdadero acuerdo criminal ajeno a la operación encubierta, mientras que el indiciado o imputado responderá por el delito correspondiente.</p> <p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 242A de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242A. OPERACIONES ENCUBIERTAS EN LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS PUNIBLES. Los mecanismos contemplados en los artículos 241 y 242, sin importar si el indiciado o imputado pertenezca o esté relacionado con alguna organización criminal, podrán utilizarse cuando se verifique la posible existencia de hechos constitutivos de delitos dolosos que atenten contra el patrimonio del Estado o en las conductas punibles contempladas en el Libro II del Código Penal, Título XIII, Capítulo Segundo, sobre el tráfico de estupefacientes y otras infracciones: Título XV, Capítulos Primero al Séptimo, sobre peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y prevaricato, respectivamente;</p> |
| <p>y Título XVI, Capítulos Tercero y Sexto, sobre falso testimonio y encubrimiento, respectivamente.</p> <p>Para los efectos de este artículo aplicará la cláusula de exoneración de responsabilidad contemplada en el parágrafo del artículo 242 de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 242B de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242B. OPERACIONES ENCUBIERTAS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN VIRTUAL. En el marco de una investigación penal y con el fin de constatar la ocurrencia de hechos constitutivos de conductas punibles, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el artículo 242 de este Código y de la autorización de un juez de control de garantías, los agentes encubiertos podrán infiltrar e interactuar en los canales abiertos y cerrados de comunicación virtual de los indiciados o imputados.</p> <p>En desarrollo de esta actividad, mediante el uso de aplicaciones y herramientas tecnológicas, los agentes encubiertos podrán intercambiar y enviar archivos lícitos e ilícitos por razón de su contenido incautados en operaciones anteriores, obtener imágenes y grabar las conversaciones que mantenga con el indiciado o imputado. De igual manera podrán instalar programas en el sistema informático del indiciado o imputado que permita la recolección, extracción o grabación de información de datos informáticos y de tráfico de red en tiempo real y demás elementos que sean útiles para el desarrollo de la investigación.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El desarrollo de esta actividad no podrá exceder los 90 días, prorrogables hasta por 30 días más, siempre que se demuestre ante el juez de control de garantías la necesidad de la extensión de la actividad. En todo caso, la información obtenida será objeto de control judicial posterior por parte del juez de control de garantías.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para los efectos de este artículo el sistema informático comprende todo dispositivo aislado o conjunto de dispositivos interconectados o relacionados entre sí, cuya función, o la de alguno de sus elementos, sea el tratamiento automatizado de datos en ejecución de un programa. Por datos informáticos se entenderá cualquier representación de hechos, información o conceptos de una forma que permita el tratamiento informático, incluido un programa diseñado para que un sistema informático ejecute una función. Los datos de tráfico de red comprende la información relativa a una comunicación realizada por medio de un sistema informático, generados por este último en tanto elemento de la cadena de comunicación, y que indiquen el origen, la localización del punto de acceso</p> | <p>a la red, el destino, la ruta, la hora, la fecha, el tamaño y la duración de la comunicación o el tipo de servicio subyacente.</p> <p>ARTÍCULO 4. Adiciónese el artículo 242C a la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 242C. AGENTES DE CONTROL O DE CONTACTO. Los agentes de control o de contacto son servidores de policía judicial que tiene la función de servir de enlace entre el agente encubierto, el jefe de policía judicial correspondiente y el fiscal de conocimiento.</p> <p>En el marco de esta función, deberá vigilar el cumplimiento de los objetivos de la agencia encubierta, transmitir al fiscal de conocimiento la información que el agente encubierto reporte en desarrollo de la labor encomendada, recolectar los elementos materiales probatorios y evidencia física obtenidos por el agente encubierto, procurar la protección del agente encubierto, apoyar logísticamente al agente encubierto para el adecuado cumplimiento de la misión e informar al fiscal de conocimiento sobre el estado físico y psicológico del agente encubierto.</p> <p>ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 243 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 243. ENTREGA VIGILADA. El fiscal que tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para creer que el indiciado o el imputado dirige, o de cualquier forma interviene en el transporte de armas, explosivos, municiones, moneda falsificada, drogas que producen dependencia o también cuando sea informado por agente encubierto o de confianza de la existencia de una actividad criminal continua, previa autorización del Delegado, Director Seccional, Coordinador de la Fiscalía Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia o quienes hagan sus veces, podrá ordenar la realización de entregas vigiladas de objetos cuya posesión, transporte, enajenación, compra, alquiler o simple tenencia se encuentre prohibida. A estos efectos se entiende como entrega vigilada el dejar que la mercancía se transporte en el territorio nacional o salga de él, bajo la vigilancia de una red de agentes de policía judicial especialmente entrenados y adiestrados. De igual forma, podrán autorizar y ordenar la entrega vigilada de bienes, objetos, documentos, fotografías, imágenes, instrumentos y demás elementos cuya posesión, transporte, enajenación compra, alquiler o simple tenencia no esté prohibida por la ley.</p> <p>En estos eventos, está prohibido al agente encubierto sembrar la idea de la comisión del delito en el indiciado o imputado. Así, sólo está facultado para entregar por sí, o por interpuesta persona, o facilitar la entrega del objeto legal</p> |

o ilegal de la transacción, a instancia o por iniciativa del indiciado o imputado.

De la misma forma, el fiscal facultará a la policía judicial para la realización de vigilancia especial, cuando se trate de operaciones cuyo origen provenga del exterior y en desarrollo de lo dispuesto en el capítulo relativo a la cooperación judicial internacional.

Durante el procedimiento de entrega vigilada se utilizará, si fuere posible, los medios técnicos idóneos que permitan establecer la intervención del indiciado o del imputado.

En todo caso, una vez concluida la entrega vigilada, los resultados de la misma y, en especial, los elementos materiales probatorios y evidencia física, deberán ser objeto de revisión por parte del juez de control de garantías, lo cual cumplirá dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes con el fin de establecer su legalidad formal y material.

PARÁGRAFO 1o. Para el desarrollo de entregas vigiladas encubiertas, la Fiscalía General de la Nación, podrá utilizar como remesa encubierta 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.

PARÁGRAFO 2o. Cuando la mercancía a entregar o recibir por parte del agente encubierto sea moneda de curso legal, nacional o extranjera o la transferencia de propiedad sobre productos financieros diferentes a moneda de curso legal, la operación podrá incluir la autorización de adelantar la apertura de productos financieros en instituciones colombianas o extranjeras, a través de las cuales originará la entrega o la recepción de la mercancía.

Los productos financieros abiertos bajo esta autorización tendrán la denominación de producto financiero encubierto. La apertura de productos financieros encubiertos requerirá la autorización de la respectiva entidad financiera, la cual se entenderá indemne respecto a las posibles conductas delictivas o infracciones regulatorias, derivadas de las actuaciones del agente encubierto o de la entidad, en desarrollo de la operación, en lo exclusivamente relacionado con el producto financiero encubierto.

ARTÍCULO 6. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



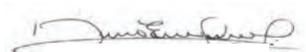
GABRIEL JAIME VALLEJO
Ponente Coordinador



CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente Coordinador



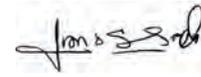
ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Ponente



DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Ponente



JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Ponente



JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona el artículo 242C y se modifican los artículos 242, 242A, 242B y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones.

En atención a la designación hecha por la por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, presentamos INFORME DE PONENCIA NEGATIVA para primer debate al proyecto de ley no. 117 de 2020 Cámara "por medio de la cual se adiciona el artículo 242c y se modifican los artículos 242, 242a, 242b y 243 de la ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones".

- I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA
- III. CONSIDERACIONES GENERALES
- IV. JUSTIFICACIÓN
 - a) Agente provocador e inducción a delitos
 - b) Política de formación de la Policía encubierto
 - c) Extramitación de funciones
- V. PROPOSICIÓN

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley No. 117 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se adiciona el artículo 242c y se modifican los artículos 242, 242a, 242b y 243 de la ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones" fue radicado por el Honorable Senador Alejandro Corrales Escobar, y por los HHRR. Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Juan Espinal Ramirez, Christian Munir Garcés Aljure, Juan David Vélez Trujillo, Rubén Darío Molano Piñeros, el proyecto fue publicado en la Gaceta 668 de 2020.

El pasado 27 de agosto de 2020, mediante acta de la Mesa Directiva fuimos designados como ponentes para primer debate los representantes a la Cámara Gabriel Jaime Vallejo Chujfi –C, Carlos Germán Navas Talero –C, Alejandro Alberto Vega Pérez, David Ernesto Pulido Novoa, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Juan Carlos Wills Ospina, Inti Raúl Asprilla Reyes, Luis Alberto Albán Urbano, y Ángela María Robledo Gómez.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley pretende reformar la figura del agente encubierto, en tal sentido, "adiciona el artículo 242C y modifica los artículos 242, 242A, 242B y 243 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal Colombiano).

El articulado propuesto está encaminado a reglamentar la figura del agente encubierto, previendo que éste se puede infiltrar y actuar en las organizaciones criminales, sin que necesariamente exista una estructura delictiva, es decir, sin dejar de lado incluso organizaciones legales. Se pretende incorporar al articulado objeto de este proyecto la posibilidad de que el agente encubierto facilite oportunidades para que los delitos de alto impacto tengan lugar, lo que necesariamente nos lleva

a encontrarnos frente a la figura del agente provocador o del entrapamiento, por tal razón rendimos ponencia negativa en los siguientes términos:

III. CONSIDERACIONES GENERALES

Si bien protección de la comunidad, como concepto general, encuentra un robusto fundamento constitucional en los principios y fines esenciales del Estado y en la expresa disposición que la autoriza, esta supone el amparo y la prevención de violación de los derechos de las personas, ante la concurrencia de unas determinadas circunstancias objetivas que permiten prever esa probabilidad.

La jurisprudencia constitucional prevé que cuando se invoca la protección a la comunidad se pretende en realidad proteger derechos que, a partir de una seria inferencia, se encuentran en posibilidad concreta y efectiva de ser menoscabados. Adicionalmente, la salvaguarda y protección de los derechos humanos no es algo que compete e interesa sólo al legislador y al Constituyente colombianos, sino que es, de hecho, la razón de ser de la CADH y el eje misional de la CIDH y la Corte IDH.

En primer lugar, se resaltan temas de alta gravedad que se pretenden regular en este proyecto, relacionados con agentes encubiertos en el marco de organizaciones incluso legales, lo que a nuestro juicio y a la luz de los principios internacionales y democráticos constituye prácticas de espionaje ilegal, persiguen distintos objetivos y pueden afectar de diversas formas los derechos de las personas que ejercen sus derechos, como la presencia encubierta de agentes en el marco de una situación específica como protestas y sus actividades previas, así como la infiltración sostenida y otras acciones de espionaje en partidos políticos, en una determinada organización o movimiento durante un determinado periodo de tiempo bajo una falsa identidad. La Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha manifestado su preocupación por "el uso de agentes policiales infiltrados en grupos que son no violentos y que toman medidas pacíficas de acción directa al ejercer su derecho a la libertad de asociación".

Cabe resaltar las afectaciones negativas que el proyecto de ley tendría sobre los derechos que se podrían ver afectados, tal es el caso de los derechos a la libertad de asociación y protesta pacífica. Las instancias de derecho internacional de los derechos humanos mencionan que mientras el objetivo de las actividades de inteligencia del Estado es brindar elementos a sus autoridades para la toma de decisiones en ámbitos como la defensa nacional y la política criminal, su orientación hacia referencias y organizaciones sociales que desarrollan actividades fundamentales para la vida democrática constituye una grave afectación a la libertad de expresión, derechos de reunión, asociación y participación política. Estas actividades encubiertas son la gran mayoría de las veces desproporcionadas y excesivas para los bienes jurídicos que se pretende proteger o las afectaciones que se pretende prevenir y constituyen una práctica discriminatoria contra movimientos sociales por el hecho de criticar algún aspecto de la política pública?

¹ Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, on his mission to the United Kingdom (14-23 January 2013)A/HRC/23/39/Add.1, párr.24.

² CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15 31 diciembre 2015

La CIDH sostuvo en su informe sobre "Criminalización de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos" que un aspecto particularmente grave de la criminalización de la protesta es la práctica estatal, denunciada en varios países de la región, de realización de actividades de espionaje, seguimiento, infiltración y toda una serie de actividades de inteligencia encubierta realizada sobre manifestantes, referentes, líderes, abogados, defensores de derechos humanos, organizaciones y sus medios de difusión y movimientos sociales o políticos que participan u organizan manifestaciones públicas o están vinculados de diversos modos a veces cercanos, y otras veces no, a estos eventos³.

Por otro lado, frente a las necesarias medidas de fortalecimiento del sistema penal para combatir la corrupción cabe destacar que la jurisprudencia constitucional ha establecido que *"en el afán de combatir problemas como la corrupción, no se puede por parte del Estado en ejercicio de ius puniendi irrespetar valores fundamentales como los de proporcionalidad, razonabilidad, adecuación, interdicción de exceso, por lo que hoy se ha hecho presente una verdadera dogmática del derecho disciplinario, para no caer en una falsa eficiencia a costa de los derechos fundamentales, pues la eficacia de estos es en últimas el objetivo perseguido por toda la actividad estatal"*⁴.

Si bien es claro que el fortalecimiento del sistema penal es importante en la garantía de la eficacia de la ejecución de los recursos públicos, también lo es, comprender que este debe seguir siendo considerado como lo plantea la doctrina jurídica, *última ratio*, y los delitos deben ser atacados en su origen, no usando la herramienta más costosa del Estado que es la sanción, sino atendiendo a las herramientas que permitan la prevención del delito.

*"...el agente encubierto como herramienta en la lucha contra la corrupción desde su perspectiva normativa y deontológica no es adecuado para anticipar y/o prevenir el fenómeno de los delitos asociados con la corrupción, dado que su establecimiento y función deriva de la comisión previa de un delito y de la consecuente autorización de la Fiscalía General de la Nación, para la obtención de elementos materiales de prueba y evidencia física, bajo una estricta y obligatoria metodología de policía judicial"*⁵.

Sin profundizar en el fenómeno, buena parte de los casos tomados como ejemplos en el proyecto de ley, fundamentan el accionar delictivo en el desvío de recursos públicos para el financiamiento de las campañas electorales o del lavado de recursos a través de esta etapa del proceso democrático: en este sentido el foco del legislador debería estar enfocado en esas condiciones estructurales, que por ejemplo está en la financiación privada de las campañas electorales o las condiciones y altísimos costos de estas gracias al sistema del voto preferente, que debe llevar a pensar y transformar el sistema político y electoral colombiano⁶, así como a revisar las leyes de

³ CIDH. Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 2019

⁴ Sentencia C-028 de 2006.

⁵ La Anticorrupción en Colombia, el Agente Encubierto y la Función de Inteligencia. Jose Ricardo Hernandez Gomez. Revista Prolegomenos - Derechos y Valores 2018. Ver en: <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v21n47/0121-182X-prole-21-41-00099.pdf>

⁶ "Algunos administradores del poder, lejos de ser o considerarse "operadores administrativos" o "servidores públicos" (ANC, art. 123, 1991), esto es, "funcionarios con vocación de servicio", han encontrado una forma singular de nombrada, a partir de la capacidad de "ejecución del presupuesto" con fines de lucro personal económicos y de relación (Garzón, 2002), llegando al extremo de que algunas entidades están "escrituradas" a "políticos" o a partidos

contratación que permiten los pliegos "sastre" e innumerables formas de contratación directa⁷, o en el caso del narcotráfico que también se incluye en el proyecto, en la revisión de la persecución penal no en los eslabones más débiles que son los cultivadores, sino en el transporte, insumos, tráfico o lavado de recursos, así como en la implementación de las estrategias propuestas en el punto 4 del Acuerdo Final de Paz como el PNIS.

IV. JUSTIFICACIÓN

a) Agente provocador e inducción a delitos.

Cabe destacar los principios en el marco del cual fue creado el Sistema Penal Acusatorio, el punto cuspide de esta práctica inconstitucional se ejemplifica en la instauración de la afectación de los principios del sistema pero además constituye una fisura democrática y del constituyente primario: *"El desarrollo del proceso penal debe estar rodeado de garantías para evitar la arbitrariedad y el abuso en el ejercicio del poder sobre los administrados, los cuales deben contar con un mínimo de intimidad en su esfera privada para la materialización del derecho a la libertad"*⁸

La figura, tal y como se pretende implementar en el mencionado proyecto de ley presenta serios retrocesos en la implementación de un modelo que se presumía más garantista y eficaz y que además pone en cuestión los meta principios del modelo mixto de tendencia acusatoria: *"En la etapa investigativa del delito, establecida en nuestro Código de Procedimiento Penal, que se dice de corte acusatorio, es un imperativo el que la actividad estatal se ciña a unos límites fijados previamente para que no ocurra una injerencia desproporcionada que perturbe o aniquile el disfrute de los derechos fundamentales de las personas, consagrados en la Constitución"*

El artículo 242 del CPP establece la figura de agente encubierto, al cual según la norma le está permitido a este actuar como coparticipador en conductas punibles, en las que se ve inmerso con ocasión de su rol. Pero esto, no obstante, no implica abrir la posibilidad hacia modalidades de participación en la que no puede incurrir, y es, precisamente, en calidad de determinador o entrapamiento.

Por determinador se entiende a "la persona que mediante instigación, mandato, inducción, consejo, coacción, orden, convenio o cualquier otro medio idóneo, logra que otra realice material o directamente conducta de acción o de omisión descrita en el tipo penal"⁹. Si bien en principio se podría pensar que la defensa alegaría que el funcionario (agente encubierto) obró como determinador de la conducta punible, eso no excluye la responsabilidad del autor, es decir de quien se dejó instigar para cometer la conducta punible, pues una de las características de esta forma de participación es que penalmente responden tanto el autor como el determinador, *contrario*

políticos como pago de favores, como fuente del financiamiento de las campañas electorales o como favor de la misma estrategia de "gobernabilidad". Ibid. Hernandez Gomez, 2018.

⁷ La Consulta Anticorrupción le propuso al país un paquete de medidas para atacar este fenómeno, de las que solo dos de siete hacían uso del Código Penal. De estas medidas y aunque había una promesa del ejecutivo, es poco lo que ha logrado pasar a ser norma por voluntad del legislativo. Puntos de la Consulta Anticorrupción en: <https://www.radnacional.com/noticia/consulta-anticorrupcion-conozca-los-siete-puntos-de-la-consulta-anticorrupcion>

⁸ Ramirez Jaramillo Andrés David. El Agente Encubierto Frente a los Derechos Fundamentales a la Intimidad y a la no Autoincriminación. 2010

⁹ Hernández Esquivel A., *Autoría y participación. Lecciones de Derecho Penal parte general*. Universidad Externado de Colombia, 2011. Citando la sentencia de casación del 1º de diciembre de 1983. M. P. Alfonso Reyes Echandia.

sensu de la autoridad mediata, modalidad en la cual solamente responde quien utilizó al otro como un instrumento¹⁰.

La Corte Constitucional ha considerado, desde mucho antes incluso de la existencia de la norma, que *"por medio de la utilización de agentes encubiertos no podrá el Estado inducir a las personas a cometer conductas ilícitas para las cuales ellas mismas no estaban predisuestas, puesto que es obvio que este mecanismo se justifica como mecanismo para comprobar la comisión de ilícitos y no como un medio para estimular la realización de los mismos"*¹¹. Esta posición ha sido reiterada en su jurisprudencia ya concretamente sobre la figura del agente encubierto regulada en la Ley 906 del 2004, como, por ejemplo, en la Sentencia C-156 del 2016, en la que sostuvo la tesis de antaño según la cual la función de los agentes de la ley no es promover la realización de conductas punibles, sino comprobarlas, prevenir las y sancionarlas¹².

Es importante no perder de vista lo planteado por el fallecido senador y exmagistrado de la Corte Constitucional Carlos Gaviria en el marco de la discusión de la ley 906 de 2004 en donde se introdujo la figura del agente encubierto al procedimiento penal:

*"[...] esto es sencillamente monstruoso, esto es estar copiando los métodos de las bandas criminales y trasponiéndolos al Estado en la lucha contra la criminalidad, esto es ni más ni menos que un eficientismo que no tiene ningún alma ética, que no tiene ninguna sustancia, que es puro pragmatismo, con tal de obtener un resultado no importan los medios, no nos podemos acostumbrar a eso, el Estado de derecho es justamente el que postula que no sólo los límites de Estado deben ser legítimos, los fines de Estado, sino los medios mediante los cuales se persiguen, esto implica obtener pruebas de manera ilegítima, imitar a los criminales que se infiltran en el Estado, entonces mientras más aterradoras son las conductas de las bandas criminales, más aterradoras tienen que ser las conductas del Estado en su política represiva, de manera que yo le solicitaría muy encarecidamente a los honorables Senadores que votáramos negativamente esta norma"*¹³.

B) Política de formación del policía encubierto.

El proyecto de ley exige que se tenga una preparación adecuada para ejercer como agente encubierto, sin embargo, actualmente no se cuenta con una política clara de formación que impida que se comenten errores que terminen por viciar el proceso o vulnerar derechos fundamentales. Ampliar el accionar de los agentes encubiertos implica adelantar procesos de transformación en las actuales medidas de formación de los mismos y no permitir que se ponga en riesgo la vida y los derechos de aquellos que deciden emprender la tarea.

Teniendo en cuenta que son los policías judiciales los que pueden encargarse de adelantar las tareas determinadas por el proyecto de ley debe revisarse el proceso de formación que en la actualidad de ofrece, la Policía Nacional tiene en su Escuela de Investigación Criminal un

¹⁰ El agente encubierto versus el "agente provocador" consultado en: <https://www.ambitojudicial.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/el-agente-encubierto-versus-el-agente>

¹¹ Corte Constitucional. Sent. C-176, abr. 12/94. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

¹² Ibid.

¹³ El Agente Encubierto Frente a los Derechos Fundamentales a la Intimidad y a la no Autoincriminación. Andrés David Ramirez Jaramillo. Universidad de Antioquia. 2010. Versión web en: <http://www.udca.edu.co/wp-content/uploads/2014/07/1a-1402-4e4b-98f1-34f4ee46816f-agente-encubierto-frente-a-la-intimidad-y-a-la-no-autoincriminacion.pdf?MOD=AJPERE>

diplomado de agente encubierto de dos (2) semanas¹⁴, si ese es el tipo de educación que recibe una persona cuya labor es infiltrarse en un grupo criminal deja mucho que desear su desempeño en el mismo.

Debemos recordar las tareas que emprenden los agentes encubiertos de acuerdo con el Manual único de Policía Judicial, a saber:

- Presentar novedades extraordinarias de interés para la investigación al agente de control.
- Informar cuando advierta alguna situación que comprometa su seguridad, o que implique la probable evasión de los indiciados o imputados.
- Comunicar cuando se considere necesario llevar a cabo operativos para lograr la captura en flagrancia.
- Informar o advertir al agente de control o contacto sobre la existencia de conductas punibles imputables a miembros del grupo delictivo organizado que no tenga conexión con el objeto de la investigación o que sean atribuibles a un miembro o miembros de la organización en forma independiente, o a otro grupo delictivo organizado¹⁵

Estos deberes de los agentes encubiertos son solo una parte de las tareas que deben emprender, recordemos que cada infiltración tiene sus especificaciones y de la preparación del agente depende en muchas ocasiones su vida y el éxito de la figura para no caer en lo que la Corte Constitucional ha determinado como agente provocador, determinado lo siguiente:

*"...que por medio de la utilización de agentes encubiertos no podrá el Estado inducir a las personas a cometer conductas ilícitas para las cuales ellas mismas no estaban predisuestas, puesto que es obvio que este mecanismo se justifica como mecanismo para comprobar la comisión de ilícitos y no como un medio para estimular la realización de los mismos"*¹⁶.

Atendiendo a lo expuesto debe verse la implementación de una política de formación para los agentes encubiertos atinente a garantizar que las acciones que se realicen sean legales y no pongan en riesgo a nadie.

C) Riesgos de Extralimitación.

La preocupación fundamental frente a la utilización de la figura de agentes encubiertos en las investigaciones judiciales, bajo las nuevas condiciones presentadas en este proyecto, es el difícil límite entre lo anteriormente planteado de un agente que genera la oportunidad y quien provoca la ejecución del delito, porque estaríamos hablando de funcionarios del Estado que inciden en estos hechos con los ya complejos controles desde el organismo acusador.

"En el nombre de una eficacia pagada con la ilegitimidad de los procedimientos, el propio Estado se vestía de delincuente y se lanzaba a participar en el delito [...] A través del agente encubierto el Estado se asociaba con el delito, perdonándose a sí mismo, pero pensando a sus socios. Al referirse al aspecto

¹⁴ <https://policia.edu.co/esinc/diplomado-agente-encubierto/>, 8.09.20

¹⁵ Fiscalía General de la Nación. Manual de Policía Judicial. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wb-content/uploads/Manual-de-Policia-Judicial-Actualizado.pdf>

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-176 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

ético se preguntó cómo podía reconocerse a sí misma la sociedad como ente moral, si al decir que combatía el delito, se transformaba en delincuente¹⁷.

La figura del agente encubierto con la más fácil aprobación desde las direcciones seccionales, podría ser utilizado para la persecución a organizaciones de la sociedad civil, como organizaciones sociales, civiles y políticas, que a pesar de su legalidad, suelen ser acusadas sistemáticamente (de lo contrario) si no son favorables o acordes con el partido de gobierno en el poder. Los llamados "falsos positivos judiciales" no son nada más, sino el uso del aparato judicial para la persecución política, que a raíz del señalamiento por medios de comunicación de "auxiliadores de la guerrilla", "juventud FARC" u otras categorías se incide en una imagen de delincuente a quien es opositor o crítico del gobierno existente y la consiguiente persecución desde los organismos investigadores del Estado: todo enmarcado en la vieja, pero todavía vigente en Colombia, Doctrina de la Seguridad Nacional.

"Los falsos positivos judiciales" se destacan por sus irregularidades, el papel clave de supuestos desmovilizados de las organizaciones guerrilleras, la recolección ilegal de información por parte del DAS y otros organismos de inteligencia y la fabricación de informes de inteligencia dentro de instalaciones militares que luego son usados por las fiscalías para la apertura de los procesos¹⁸.

El proyecto en consideración, en un escenario de polarización tan complejo como el actual, no representa una garantía para que la herramienta de la investigación penal denominada como "Agentes Encubiertos" no sea usada para la persecución judicial, a través de la infiltración al oponente, diverso o alternativo al gobierno en el poder, como ha sucedido en el Estado colombiano, por lo contrario facilita su implementación convirtiéndose en un riesgo para la consolidación de un Estado democrático acorde a lo defendido en la Constitución de 1991.

Finalmente, la modificación del artículo 242b frente a "Operaciones Encubiertas en medios de Comunicación Virtual" presenta un riesgo importante en un escenario nacional conmocionado por los perfilamientos a usuarios de las redes sociales o a las chuzadas a periodistas y opositores políticos, que se vienen repitiendo por temporadas¹⁹. Ampliar la cobertura a lo allí planteado sin haber realizado un amplio diálogo entre organizaciones defensoras de la libertad de prensa y en general, frente a la sociedad civil, genera riesgos, más que aportes, en la construcción de las instituciones democráticas en el país.

¹⁷ RENDO, Angel Daniel. "Agente encubierto". Tomado de: El Agente Encubierto Frente a los Derechos Fundamentales a la Intimidad y a la no Autoincriminación. Ramírez Jaramillo, Andrés David, 2010. Versión web en: <http://www.udesa.edu.co/wps/wcm/connect/udesa/dcd4761a-1402-4e4b-98ff-344fee46816/EI+agente+encubierto+frente+a+la+intimidad+y+a+la+no+autoincriminacion.pdf?MOD=AJPERES>
¹⁸ Los Falsos Positivos Judiciales. MOVICE. Abril del 2010. Versión web en: <https://www.colectivodeabogados.org/Los-Falsos-Positivos-Judiciales>
¹⁹ Carpetas secretas: nuevo escándalo, viejas chuzadas. Revista Semana, Abril del 2020. Versión web en: <https://www.semana.com/semana/tu-el-poder/articulo/chuzadas-desde-el-ejercito-carpetas-secretas-nuevo-escandalo-viejas-chuzadas/668999>

PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos de manera respetuosa a los Honorables representantes Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el proyecto de ley no. 117 de 2020 cámara "Por medio de la cual se adiciona el artículo 242c y se modifican los artículos 242, 242a, 242b y 243 de la ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente


ANGELA MARIA ROBLEDO
Representante a la Cámara
Ponente


INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara
Ponente


LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 878 - miércoles 9 de septiembre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate en la comisión séptima constitucional permanente de la cámara de representantes del proyecto de ley número 125 de 2020 Cámara, por medio de la cual se garantiza y regula la realización de las cabalgatas en el territorio colombiano. 1

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 169 de 2020 Cámara, por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo en el Capítulo III del Título I de la Ley 5ª de 1992, sobre la moción de censura. 6

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 117 de 2020 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 242C y se modifican los artículos 242, 242A, 242B y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones..... 12

Informe de ponencia negativa para primer debate del proyecto de ley número 117 de 2020 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 242C y se modifican los artículos 242, 242A, 242B y 243 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones..... 21