



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° 1462

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

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 194 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se establece el voto obligatorio y se modifica el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 345 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política creando medidas transitorias.

Informe de ponencia positiva al proyecto de Acto Legislativo No. 194 de 2020 Cámara "Por medio del cual se establece el Voto Obligatorio y se modifica el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia" Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 345 de 2020 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política creando medidas transitorias".

En atención a la designación hecha por la por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, me permito presentar INFORME DE PONENCIA POSITIVA para primer debate al proyecto de Acto Legislativo No. 194 de 2020 Cámara "Por medio del cual se establece el Voto Obligatorio y se modifica el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia" Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No.345 de 2020 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política creando medidas transitorias".

- I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA
- III. JUSTIFICACIÓN
- IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES
- V. PROPOSICIÓN

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

El Proyecto de Acto legislativo número 194 de 2020 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 20 de julio de 2020 por los Honorables Congresistas: Julián Bedoya Pulgarín, Juan Diego Echavarría Sánchez, Faber Alberto Muñoz Cerón, John Arley Murillo Benítez, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Henry Fernando Correal Herrera, Jairo Humberto Cristo Correa, Norma Hurtado Sánchez, Juan Carlos Reinales Agudelo, Jairo Giovanni Cristancho Tarache, Luciano Grisales Londoño, María Cristina Soto De Gómez.

El día 7 de septiembre de 2020 fuimos designados ponentes del proyecto de Acto Legislativo 194 de 2020, los Honorables Representantes Julio Cesar Triana Quintero y Oscar Hernán Sánchez León (Coordinadores), Gabriel Jaime Vallejo Chujfí, Elbert Diaz Lozano, José Gustavo Padilla Orozco, Inti Raúl Asprilla Reyes, Carlos German Navas Talero, Ángela María Robledo Gómez y Luis Alberto Albán Urbano.

El Proyecto de Acto legislativo número 345 de 2020 "Por medio del cual se modifica el artículo 258 de la constitución política creando medidas transitorias" fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 12 de agosto de 2020 por los Honorables congresistas: Enrique Benedetti Martelo, H.R. Karen Violette Cure Corcione, H.R. Aquileo Medina Arteaga, H.R. Cesar

Augusto Lorduy Maldonado, H.R. Jaime Rodríguez Contreras, H.R. José Luis Pinedo Campo, H.R. Eloy Chichí Quintero Romero, H.R. Ciro Fernández Núñez, H.R. Yamil Hernando Arana Padaui, H.R. John Jairo Cárdenas Moran, H.R. Gloria Betty Zorro Africano, H.R. Astrid Sánchez Montes De Oca, H.R. Ángel María Gaitán Pulido, H.R. Nilton Córdoba Manyoma, H.R. David Ernesto Pulido Novoa, H.R. Juanita María Goebertus Estrada, H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes.

El día 11 de septiembre de 2020 fuimos notificados de la acumulación de ambos Proyectos de Acto Legislativo.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA.

El proyecto de Acto Legislativo 194 de 2020 tiene por objeto establecer el voto obligatorio en Colombia modificando el artículo 258 de la Constitución Política, instando la implementación de leyes que generen sanciones y exoneraciones para los ciudadanos que cumplan con esta tarea.

Por su lado el Proyecto de Acto Legislativo 345 tiene por objeto la implementación del voto obligatorio con carácter transitorio por un periodo de 12 años, además de incentivar la participación electoral de los colombianos, y así combatir la abstención electoral que supera el 50%, proteger los recursos públicos que se destinan a la organización de elecciones y combatir la corrupción en época electoral.

III. JUSTIFICACIÓN

El Voto es un derecho político, que se encuentra regulado en la legislación nacional e internacional, para el caso de nuestro país su evolución tuvo sobresaltos particularmente en el siglo XIX, que permitió pasar de ser un privilegio patrimonial a un derecho fundamental, es necesario resaltar que la universalidad del mismo, significó para toda la Nación un salto cualitativo en términos de la consolidación de la democracia, sin embargo siguen generando preocupación los altísimos niveles de abstención que caracterizan el sistema político colombiano.

De acuerdo con el informe de la Misión Especial Electoral, la discusión sobre el voto obligatorio se ha desarrollado alrededor de dos ejes: el jurídico y el político – institucional, el primero tiene relación con el derecho subjetivo de los ciudadanos para incidir en el régimen político y el segundo está enmarcado en el escenario de la consolidación y profundización de la democracia.

Las reformas institucionales que han incluido el voto obligatorio en América Latina y en el mundo, han sido implementadas bajo esta última perspectiva, en la que el voto obligatorio se define como un mecanismo institucional que busca

asegurar la participación electoral, enfatizando más en su relación con la cultura política, con la participación ciudadana, con el compromiso con los asuntos públicos, que con su obligatoriedad.

En este sentido el voto obligatorio se implementa con el fin de hacer frente a varios retos de las democracias contemporáneas: contra la desafección política, representada en los altos niveles de abstención electoral, y con la voluntad de extender la base participativa de la democracia. Esta distinción adquiere gran relevancia cuando se enfrenta a los discursos relacionados con las libertades individuales, que reconocen en la abstención un mecanismo de participación, por ello debe ser claro que la propuesta de voto obligatorio no ataca los derechos fundamentales de los individuos que de manera particular asumen esta herramienta como una postura política sino a un modelo que fortalezca las instituciones y las legitime a partir de la participación mayoritaria de sus ciudadanos.

La Abstención

Es claro que a pesar de reconocer el mecanismo del voto como una de las expresiones más importantes de la democracia, existen diversidad de mecanismos que han venido tomando niveles de importancia en los últimos años y que la ciudadanía apropia cada vez con más ánimo, un ejemplo de ello son las manifestaciones espontáneas o no, en las que la ciudadanía ejerce presión a los regímenes políticos para incidir en el desarrollo de políticas públicas, una reciente investigación de la Registraduría Nacional ha encontrado una relación entre las personas que participan de este tipo de mecanismo y el ejercicio de voto, por ello la institución en la investigación mencionada se cuestiona acerca de los niveles de abstención que puede "tolerar" una democracia.

La Registraduría trae el ejemplo de Estados Unidos, que tiene porcentajes de abstención cercanos al 50 %, que no generan grandes preocupaciones cuando se contrastan con alto porcentaje de la población participa de múltiples espacios públicos y cívicos para el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad. En ese sentido, y contrario a la evidencia mayoritaria, en Estados Unidos se registran bajos niveles de votación, pero altos niveles de participación no electoral.

De esta manera, lo importante para la legitimidad del régimen democrático es alcanzar índices de participación que no estén limitados a ejercicio electoral particularmente de decisión de cargos de elección popular, sin embargo para el caso colombiano debe destacarse que los denominados mecanismos de participación no cuentan con la participación esperada, un ejemplo claro y cercano de esta situación fue el plebiscito que buscaba reafirmar los Acuerdos desarrollados en La Habana, la abstención llegó al 62,57% en todo el país pero fue estruendosa en la costa Caribe en donde

alcanzó el 73% con situaciones críticas en La Guajira con 81%, Atlántico, Magdalena y Bolívar con 76% cada uno.¹

En términos generales, se presenta cierta confusión sobre cómo clasificar la materia relacionada al voto obligatorio (Electoral Commission, 2006). El derecho electoral en América Latina exhibe variedad sobre este tema. Así, los autores Fernández y Thompson (2007) identifican tres vertientes: el voto consagrado exclusivamente como un derecho (Nicaragua, República Dominicana y Venezuela); el voto como deber sin sanción por su no ejercicio (Colombia, Costa Rica, México, El Salvador, Guatemala y Panamá); y el voto obligatorio con sanción en caso de incumplimiento (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay). En el caso de Chile, recientemente se ha reformado su normativa histórica del voto obligatorio, pero con registro voluntario, y se pasó a un régimen con voto voluntario, pero con registro automático.²

De acuerdo con un estudio realizado por el DANE frente a la Cultura Política y la participación ciudadana se obtuvieron los siguientes datos:

Mecanismos de participación ciudadana	Total		SI lo conoce		NO lo conoce	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Revocatoria del Mandato	22.187.527	100	7.126.742	32,13	15.057.993	67,87
c.v.e. %	3,52	0,00	4,63	2,89	3,73	1,37
Iniciativa popular legislativa y normativa	22.187.527	100	3.823.434	17,23	18.363.301	82,76
c.v.e. %	3,52	0,00	4,99	3,82	3,67	0,80
Referendo	22.187.527	100	13.458.027	60,66	8.729.709	39,34
c.v.e. %	3,52	0,00	3,90	1,69	4,38	2,61
Plebiscito	22.187.527	100	5.762.052	25,97	16.424.683	74,03
c.v.e. %	3,52	0,00	5,21	3,49	3,60	1,22
Consulta Popular	22.187.527	100	10.132.460	45,67	12.054.264	54,33
c.v.e. %	3,52	0,00	4,16	2,17	3,94	1,83
Cabildo Abierto	22.187.527	100	4.913.733	22,15	17.273.001	77,85
c.v.e. %	3,52	0,00	4,65	2,93	3,59	0,83

FUENTE: DANE - Encuesta de Cultura Política 2008

¹ Cifras de INDEPAZ, EL RESULTADO DEL PLEBISCITO EN CIFRAS Y MAPAS - Notas para la Cátedra del Fin de la Guerra.
² Abstencionismo electoral en Colombia 2013.

Comportamiento Electoral	Personas	Proporción %
Total	22.187.527	100,00
c.v.e. %	3,52	0,00
Siempre Vota	13.219.728	59,58
c.v.e. %	3,83	1,81
A veces vota	5.712.878	25,75
c.v.e. %	5,38	3,72
Nunca Vota	3.254.029	14,67
c.v.e. %	4,51	3,47

Fuente: DANE - Encuesta de Cultura Política 2008

De acuerdo a lo anterior y teniendo en cuenta que Colombia es el país de América Latina con el nivel más alto de abstención³, y altos niveles de desconfianza institucional, la MEE recomienda el establecimiento del voto obligatorio como mecanismo para fortalecer la democracia del país. De acuerdo con el informe presentado a las mesas de diálogo en La Habana esto implica una reforma constitucional que contempla los siguientes aspectos: La referencia al voto como un derecho y un deber -de obligatorio cumplimiento, partiendo de este hecho, se recomienda sanciones de tipo pedagógico, pero, además un proceso de formación democrática a la ciudadanía a cargo del Organismo Electoral de manera continua.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES:

TEXTO P.A.L. 345 DE 2020	Texto P.A.L. 194 DE 2020	TEXTO PROPUESTO
ARTÍCULO 1. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 258 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza	Artículo 1°. Modifíquese el artículo 258 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento. El Estado	Artículo 1. El artículo 258 de la Constitución Política quedará así: ARTÍCULO 258. El voto es un derecho y un deber obligatorio de

³ Este porcentaje tuvo una importante reducción en las últimas elecciones presidenciales, sin embargo, las elecciones regionales mantuvieron la constante del abstencionismo.

sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.	velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley implantará mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos, igualmente implementará las sanciones y exoneraciones de responsabilidad pertinentes para los ciudadanos que incumplan esta obligación. Parágrafo 1o. Deberá repetirse por una	cumplimiento. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos. El ciudadano deberá ejercer el voto. La ley impondrá sanciones a quien de manera injustificada no ejerza este deber.
		PARÁGRAFO 1o. Deberán repetirse por

<p>cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral. PARÁGRAFO 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones. Parágrafo transitorio. Votar en todas las elecciones parlamentarias, presidenciales y de autoridades locales será un deber de obligatorio cumplimiento para todos los ciudadanos colombianos durante los 12 años siguientes a la expedición de la ley que desarrolle el presente parágrafo. Incumplir este deber conlleva una sanción monetaria.</p>	<p>sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral. Parágrafo 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.</p>	<p>una sola vez las votaciones que se realicen para elegir alcaldes, gobernadores, Presidente de la República en primera vuelta o miembros de una Corporación Pública cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral. PARÁGRAFO 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones. PARÁGRAFO TRANSITORIO. El voto obligatorio comenzará a regir para las elecciones nacionales de 2022, y tendrá sanciones de tipo pedagógico, a partir de las elecciones nacionales de 2026, tendrá otras sanciones dispuestas por ley.</p>
---	--	--

PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, me permito solicitar de manera respetuosa a los Honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto Acto Legislativo No. 194 de 2020 Cámara "Por medio del cual se establece el Voto Obligatorio y se modifica el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia" Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No.345 de 2020 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política creando medidas transitorias", de acuerdo al texto propuesto a continuación.

Cordialmente,


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
 Ponente

Texto propuesto para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 194 de 2020, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 345 de 2020 "por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política y se establece el voto obligatorio en Colombia"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:

ARTÍCULO 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente.

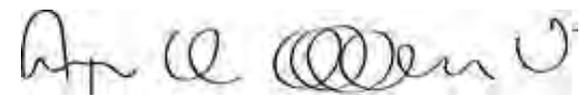
La Organización Electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos. El ciudadano deberá ejercer el voto. La ley impondrá sanciones a quien de manera injustificada no ejerza este deber.

PARÁGRAFO 1o. Deberán repetirse por una sola vez las votaciones que se realicen para elegir alcaldes, gobernadores, Presidente de la República en primera vuelta o miembros de una Corporación Pública cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

PARÁGRAFO 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

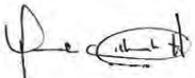
PARÁGRAFO TRANSITORIO. El voto obligatorio comenzará a regir para las elecciones nacionales de 2022, y tendrá sanciones de tipo pedagógico, a partir de las elecciones nacionales de 2026, tendrá otras sanciones dispuestas por ley.

Cordialmente,


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
 Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se crea la política pública de la cultura ciudadana en Colombia y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C., diciembre 07 de 2020.</p> <p>Doctor. OSWALDO ARCOS BENAVIDES Presidente Comisión Sexta Cámara de Representantes Ciudad.</p> <p>Referencia: Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 268 de 2020 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA CULTURA CIUDADANA EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Respetado doctor Oswaldo Arcos:</p> <p>Por la presente, y en cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de esta célula congresional, comedidamente y de acuerdo a lo normado por la ley 5 de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley precitado en los términos que a continuación se disponen.</p> <p>De usted cordialmente,</p>  <p>MARTHA VILLALBA HODWALKER Coordinadora Ponente</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1. ANTECEDENTES:</p> <p>El proyecto de ley número 268 de 2020 es de autoría de los representantes Katherine Miranda, Carlos Germán Navas Talero, Edward Rodríguez, Norma Hurtado Sánchez, Rodrigo Arturo Rojas, Martha Villalba Hodwalker, Fabian Díaz Plata, Cesar Augusto Pachón, Karina Estefanía Rojano, Wilmer Leal Pérez, Cesar Ortiz Zorro y de los senadores Iván Marulanda Gómez y Horacio José Serpa.</p> <p>La iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 24 de julio de 2020 y publicada en la Gaceta del Congreso bajo el número 699/20.</p> <p>El día 4 de noviembre del presente año, la representante Martha Villalba Hodwalker fue asignada por la Mesa Directiva de la Comisión VI Constitucional Permanente como ponente coordinadora.</p> <p>2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:</p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto crear la política pública de la cultura ciudadana que comprende la formación ciudadana con la cual todos aprendamos de todos con responsabilidad compartida, cooperación y participación; y la formación de ciudad, en donde la gestión colectiva preserve el patrimonio común y lo enriquezca para bien de todos.</p> <p>Por cultura ciudadana, que será la columna vertebral de la política, se entiende el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos.</p> <p>3. CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS AUTORES:</p> <p>En lo fundamental el proyecto de ley plantea la construcción de cultura ciudadana en los colombianos, un cambio en los comportamientos y las actitudes relacionados con la principal dimensión.</p> <p>El concepto de cultura ciudadana fue introducido en la segunda mitad de la década de los 90 como estrategia de política pública dirigida a hacer frente al caos urbano que entonces se presentaba en Bogotá en aspectos como convivencia, tránsito vehicular y peatonal, espacio público y medio ambiente. Además, en ese momento, la ciudad presentaba las tasas de homicidio más altas de su historia, como secuela de las guerras del narcotráfico. (Informe Veeduría Distrital, 2016)</p> <p>La primera definición del concepto de cultura ciudadana se presentó en el Plan Distrital de Desarrollo de Bogotá <i>Formar Ciudad</i>, en la administración de Antanas Mockus (1995-1998), allí se hizo énfasis su principal propósito pedagógico: cultura ciudadana "es el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas</p>
<p>que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos"¹. Este concepto se toma para el proyecto de ley.</p> <p>La cultura ciudadana puede ser entendida de cuatro formas distintas que se complementan entre ellas.</p> <p>"Como enfoque, ofrece una conceptualización y un método de lectura, comprensión y análisis de la realidad. Como diagnóstico, identifica y define tendencias alrededor de conocimientos, actitudes y comportamientos que proporcionan líneas de base, permiten cuantificar metas, definir y priorizar intervenciones. Como estrategia, constituye en una guía para la acción que busca intervenir sobre la cultura para cambiar percepciones, actitudes y comportamientos específicos. Como política pública, es un conjunto de estrategias mediante las cuales los gobiernos y los colectivos ciudadanos pueden influir sobre la cultura para transformar o consolidar determinados comportamientos" (Informe Veeduría Distrital, 2016).</p> <p>Explicando la idea subyacente en los programas de cultura ciudadana de sus dos administraciones distritales en Bogotá (1995-1998 y 2001-2004), el alcalde Antanas Mockus como introductor del concepto, señaló lo siguiente: "La innovación clave de cultura ciudadana como política pública es asumir que un gobierno local o nacional puede, con el fin de cambiar o de consolidar algunos comportamientos, intentar con éxito influir de manera puntual sobre la cultura y la conciencia y no solamente sobre la ley y sus mecanismos de aplicación"².</p> <p>Tomando en cuenta la afirmación de que los comportamientos que constituyen virtudes ciudadanas como la transparencia, la probidad, el rechazo de la corrupción, la defensa de lo público y el control social encierran elementos eminentemente culturales —y por consiguiente, construidos socialmente—, es posible deducir que la forma más eficaz de combatir los comportamientos que las lesionan, o consolidar e impulsar aquellos que las favorecen, es apelar al cambio cultural, no sólo como complemento, sino más bien como alternativa a las medidas punitivas o legislativas.</p> <p>El cambio cultural es uno de los procesos más complejos, lentos y difíciles en cualquier sociedad. Las costumbres, los hábitos, las reglas de conducta, los conocimientos y todas las demás manifestaciones de la cultura tienden a sedimentarse, institucionalizarse y arraigarse en la conciencia de los individuos y en</p>	<p>lo que podría llamarse "conciencia colectiva". Por eso son tan difíciles de cambiar. Sin embargo, la experiencia de Bogotá en las últimas dos décadas es testimonio de cómo una sociedad no solo puede cambiar sus costumbres, en algunos casos con extraordinaria rapidez sino, en verdad, transformar aspectos importantes de su cultura.</p> <p>El comportamiento humano</p> <p>Una forma frecuente en que se manifiesta la falta de armonía o divorcio entre la ley, la moral y la cultura es la "cultura del atajo tramposo". A través de ella, las personas realizan acciones buscando obtener resultados a corto plazo sin importar las consecuencias a largo plazo, los riesgos en que incurran o las normas que lleguen a violar ("todo vale") para lograr sus fines. Cuando no existe armonía entre la ley, la moral y la cultura y los sistemas de regulación no operan, en la conceptualización de cultura ciudadana, se habla de impunidad legal, moral y cultural.</p> <p>La política pública de cultura ciudadana busca incentivar el capital social.</p> <p>El concepto de capital social es un poderoso instrumento para interpretar el desarrollo de las sociedades, pues ofrece la posibilidad de proponer estrategias que trascienden de posturas reduccionistas, cuyas premisas igualan al desarrollo social con el crecimiento económico. En este sentido, el término hace énfasis "en cómo el desenvolvimiento de los vínculos comunitarios y sociales favorece el crecimiento económico y el desarrollo político" (Sudarsky, 2011). Bajo esta visión, se supera el postulado economista neoclásico que propone a los individuos como los únicos actores válidos de la vida social, en palabras de James Coleman (1990, p.301) "estos no actúan independiente, los objetivos no se definen por separado y los intereses no son totalmente egoístas".</p> <p>El capital social ha sido objeto de un prolongado y variado debate, por lo que su categorización transita de reflexiones en investigaciones sociales y económicas hasta el diseño de políticas públicas. El capital social surge de las asociaciones horizontales y por ello es definido como: "aquellos elementos de la organización social como redes, normas y confianza que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo" (Putnam, 1993, p. 67).</p> <p>BARCAS, EL INSTRUMENTO DE MEDICIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN COLOMBIA.</p> <p>La medición del capital social en Colombia comienza a considerarse a partir de la Constitución Política de 1991 con el Consejo Nacional de Planeación que buscó enriquecer el Plan Nacional de Desarrollo de cada gobierno y los consejos territoriales de los departamentos y municipios. En 1994, en esta medida se introduce el concepto de capital cívico-institucional que contempló los ámbitos financieros, humanos y ecológicos. Así pues, en el desarrollo de las premisas participativas de la Constitución, el Gobierno formula su política de participación ciudadana y el desarrollo de la sociedad civil estableciendo la necesidad de medir</p>

¹ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., Decreto 295 de junio 1 de 1995, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995-1998 – Formar Ciudad. Artículos 6° y 7°.
² Mockus, Antanas, "Marco conceptual de cultura ciudadana", en Antanas Mockus, Paul Bromberg, Rocio Londoño, Claudia Peñaranda, Carolina Castro, Efraín Sánchez, "Guía Práctica de Cultura Ciudadana", Convenio Universidad Nacional de Colombia, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD, Bogotá, junio de 2005, inédito.

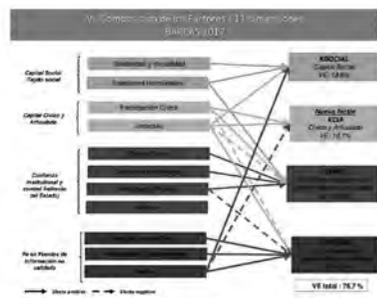
el capital social para que el Estado y la sociedad tuviesen los insumos suficientes para desplegar políticas orientadas al desarrollo.

Derivado de esta coyuntura, en 1997, emerge el Barómetro de Capital Social (BARCAS) un instrumento de medición que recoge los diferentes componentes que la literatura científica señala hacen parte del capital social. De ahí que, en su estructura, reúna un conjunto de preguntas algunas de ellas provenientes de la Encuesta Mundial de Valores (EMV) que permite referenciar internacionalmente los resultados. Elementos que, para la más reciente medición efectuada entre 2017-2018, se agruparon en cuatro factores que son impactados positiva o negativamente por once dimensiones (Sudarsky, 2018).

El primer factor es el capital social en sí mismo que contiene dos dimensiones: "la confianza e intensidad de las relaciones con iguales (relaciones horizontales) y de forma generalizada en la sociedad (solidaridad y mutualidad)" (Sudarsky, 2018). El segundo factor es denominado *confie* que incluye las dimensiones de confianza institucional, el control de la sociedad sobre el Estado (control social), la participación política tanto la democracia participativa como la representativa y la confianza en medios de comunicación. El tercer factor es la "fe en fuentes de información no validadas o (FENOVAL)" que en la actual coyuntura se vincula al impacto del fenómeno la información falsa y la posverdad y tiene relación directa con dimensiones como: la transparencia de la información (qué tan buena es la información que se necesita para participar), el republicanismo cívico (el ciudadano responsable de lo público que se opone al clientelismo y el particularismo) y las redes sociales en el ecosistema digital.

En el marco de la nueva medición aparece el cuarto factor llamado capital cívico y articulado (kcia) que incluye las dimensiones de jerarquía (la confianza y membresía a las organizaciones que hacen mediación entre el centro y la periferia en una sociedad como la iglesia, partidos políticos, gremios, etc.) y participación cívica (que incluye la membresía activa o no activa en organizaciones voluntarias de la sociedad civil). Cabe destacar, en palabras de Sudarsky, que la aparición de este nuevo elemento es uno de los resultados más positivos pues "implica una sociedad civil independiente del Estado y no asociado con la esfera institucional" (2018 p.2).

La gráfica a continuación expone la estructura de las dimensiones y su impacto en los factores de Capital Social, dentro de la última medición del BARCAS.



PRINCIPALES RESULTADOS QUE ARROJA LA MEDICIÓN³

La imagen panorámica que revela el Barómetro de Capital Social en Colombia expone una sociedad con el índice **más bajo de Capital Social** en los últimos 20 años, que confía menos en quienes lo rodean y presenta dramáticos niveles de desconfianza en las instituciones. Impera una lógica de atomización o exclusión social, por lo que el egoísmo y particularismo son los principales mecanismos al momento de resolver problemas colectivos. Adicional a ello se vislumbran unos

medios de comunicación desacreditados y reemplazados por las redes sociales que son concebidas, por los ciudadanos, como los espacios de participación cívica, así como el reconocimiento ciudadano de la poca educación política que recibe⁴.

En el marco del primer eje de medición se evidencia un desolador suceso: la caída en un 106% del capital social (Ksocial), que pasa de un 0.281 en 2011 a un -0.017 en 2017. Esta cifra es la más baja y preocupante en el histórico de las mediciones de capital social en el país, pues revela que a la gente la sociedad no le importa y que sus relaciones no son recíprocas ni cooperativas sino que se limitan al oportunismo (con un aumento considerable del 131%). A esta circunstancia se suma el incremento del 20% de atomización, es decir, el porcentaje de ciudadanos que se sienten excluidos de la sociedad y que perciben que nadie los puede ayudar cuando tienen problemas. Lo anterior refleja el aumento de la delincuencia, la criminalidad, la falta de pago de impuestos y el incumplimiento de las leyes.

³ Cabe destacar que esta medición se realizó entre octubre y diciembre de 2017. A su vez contó con una muestra nacional de 3188 encuestas dividida en 14 regiones: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Bogotá, Boyacá, Cauca, Huila, Cesar, Guajira, Magdalena, Córdoba, Sucre, Eje Cafetero, Norte de Santander, Orinoquia, Pacífico, Tolima y Valle del Cauca.

⁴ <https://www.slideshare.net/Contrial/presentacin-capital-social-para-la-contralora-general-de-la-republica>

Por otro lado, en el ámbito de las relaciones entre iguales y la confianza interpersonal se vislumbra un panorama más alentador ya que hay un incremento de la solidaridad horizontal de un 47% para 2017 (en especial la ayuda de los vecinos y compadres). No obstante, la solidaridad horizontal se ve afectada negativamente por la dificultad que señalan los ciudadanos de resolver problemas de forma colectiva, pues se presenta un aumento en la necesidad de un agente externo que intervenga en la solución del problema.

Estamos frente a un panorama donde los colombianos ven a su sociedad como un "sálvese quien pueda", pues aluden que la institucionalidad no los cubre, la cívica no los toca y en un 88% no se sienten representados políticamente. De ahí que en 2017 haya un aumento del 264% frente a 2011, en el porcentaje de ciudadanos a los que no le interesa que las reglas se apliquen a todos por igual, pues solo se preocupan por "cómo salirse con la suya" (Sudarsky, 2018).

Por su parte, frente a la medición de la confianza institucional y el control de la sociedad sobre Estado (*confie*), sobresale una caída de confianza en todas las instituciones, así como un aumento del 19% en la percepción de corrupción entre 2011 y 2017. Las instituciones con caídas más baja son: Congreso (-66%), gobierno departamental (-66%) y partidos políticos (-64%) que presentan en promedio un 0,94 de confianza, un valor casi imposible de empeorar. A su vez se destaca un descenso del 35% de confianza en los organismos de control del Estado y del 31% en la participación política; los más afectados son el eslabonamiento legislativo⁵ con una caída del 77% y las votaciones con una caída del 36%, más drásticas en Concejos y Juntas Administradoras Locales (JAL).

En este sentido, se hace necesario señalar que el eslabonamiento legislativo que presentó dramáticos resultados (0 en el 88% del BARCAS) se erige como uno de los principales obstrutores del capital social, pues impide que los ciudadanos se integren a la política y los asuntos públicos, al no conocer o tener un lazo de confianza con sus representantes (senadores, representante a cámara, concejales, ediles, entre otros). En consecuencia, se presenta un preocupante nivel de accountability, relacionado principalmente con una incongruente interpretación de la transparencia y la oferta de información, no solo es la publicación de los datos y cifras en portales de acceso público, sino es la creación y focalización de la audiencia a la que se dirige la información. Por lo que, es necesario que el funcionario público visibilice y desarrolle espacios de diálogo.

Considerando ahora, el conocimiento sobre los principales mecanismos de participación es claro señalar que los ciudadanos conocen o han utilizado especialmente los relacionados con los derechos individuales como la tutela (53%) y el derecho de petición (59%). Quienes se vinculan con la participación directa

⁵ El eslabonamiento legislativo se refiere a la confianza y cercanía que los ciudadanos tienen con sus representantes y se mide por las siguientes preguntas: ¿votó para?; ¿recuerda por cuál candidato votó?; ¿sabe si salió elegido?; ¿representante más cercano?

como el referendo, la consulta popular y plebiscito alcanzan un promedio del 23%, esto gracias a las coyunturas del proceso de paz y la consulta anticorrupción. Los mecanismos de participación deliberativa en los que destaca el cabildo abierto, las veedurías ciudadanas, los consejos de desarrollo rural, entre otros, suman un promedio de conocimiento y uso del 16% mientras que los mecanismos de participación del gobierno como las mesas de solidaridad, los consejos comunitarios y los acuerdos prosperidad presentan el 0%⁶.

No sobra destacar que frente al "deber ser del ciudadano", en Colombia se reconoce una falta de compromiso frente a lo público pues las personas no se responsabilizan por el éxito de su barrio, aceptan que no son educadas políticamente y manejan dinámicas egoístas y particularistas, así como estrategias clientelistas. En términos generales la sociedad colombiana reconoce sus fallas y manifiesta leves intenciones de transformación. Aunque se evidencian atisbos de doble moral, ya que el ciudadano reconoce que los otros están fallando, aunque no toma responsabilidad de su actuar político y ciudadano, "yo hago las cosas bien, los otros son los que se equivocan"⁷.

Finalmente, Sudarsky señala que estos resultados registran un estancamiento en la segunda ola de la democracia planteada por Avritzer (2002), donde la ciudadanía se termina de ejercer cuando se deposita el voto. Por tanto "cualquier recomendación que cree escenarios para aumentar el capital social y la confianza debe pasar por una reforma que permita a la ciudadanía saber a quién llamar a rendir cuentas y superar la ausencia del eslabonamiento legislativo" (2018)⁸.

La política pública de cultura ciudadana debe priorizar la disminución de las tasas de homicidios.

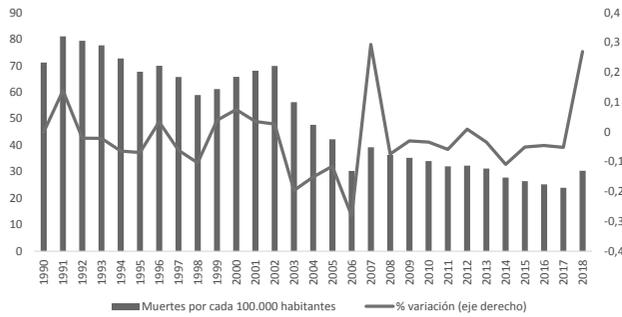
La protección de la vida es un derecho fundamental de los colombianos y, por lo tanto, debe ser una prioridad para todos y cada uno de los gobiernos del país. En Colombia, desde hace ya 30 años nos encontramos con tasas de homicidio decrecientes, sin embargo, estos fatales eventos se han presentado con volatilidad, lo que significa que dicha disminución no es constante y más aún, acaban de presentar un punto de inflexión en el año 2018; por lo que es necesario que para este cuatrienio de Iván Duque, las vidas de los colombianos sean sagradas.

Además, teniendo en cuenta que dentro de los últimos 4 años 2014-2018, la tasa de homicidios se ha reducido en un 23%, la reducción propuesta por el gobierno parece ser inocua e insuficiente para los retos que el país asumirá en estos próximos años.

⁶ <https://www.slideshare.net/Contrial/presentacin-capital-social-para-la-contralora-general-de-la-republica>

⁷ <https://www.slideshare.net/Contrial/presentacin-capital-social-para-la-contralora-general-de-la-republica>

⁸ <https://www.slideshare.net/Contrial/presentacin-capital-social-para-la-contralora-general-de-la-republica>



Fuente: Medicina Legal

Política pública una alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos

Una de las banderas de este gobierno es la lucha contra la corrupción. Es importante que se midan las consecuencias que este mal produce en todos los colombianos:

- Aumenta la desconfianza generalizada hacia las instituciones, lo que significa una pérdida de legitimidad frente a las entidades, y en el Estado como un todo.
- Las sociedades con altos índices de corrupción tienden a mostrar una mayor inequidad en la distribución del ingreso y, al mismo tiempo, un pobre crecimiento económico.
- Genera sobrecostos en las obras, lo que significa un desperdicio de recursos públicos, que siempre serán recursos sagrados.
- Sobredimensión de los proyectos, que muchas veces no se gestionan teniendo en cuenta las necesidades de los ciudadanos, sino costos de transacción ajenos a los proyectos, que terminan siendo bienes públicos ineficientes e inequitativos.

Todo esto ha hecho que Colombia obtuviese el puesto 96 de 198 países, según el Índice de Transparencia Internacional (2017); y que dentro del Índice de Transparencia a nivel nacional del 2015-2016, cerca del 20% de las entidades nacionales se encuentren en nivel alto de corrupción, como por ejemplo el Ministerio de Justicia, de Transporte, la Agencia Nacional de Contratación Pública, la Aerocivil, el Instituto Colombiano Agropecuario, la Agencia Nacional de Minería, la Fiscalía

disminución mayor al 6% son: 'Cuando es para ayudarle a la familia' y 'Para responder una ofensa al honor', la disminución fue de 9% y 7% respectivamente.

Relación con la ley: armonización de la ley con otros sistemas reguladores, teniendo en cuenta las preguntas ¿con qué frecuencia lo ordenado por la ley coincide con la costumbre? y ¿con qué frecuencia lo ordenado por la ley coincide con lo ordenado por su conciencia?. En el primer caso, más personas respondieron siempre o casi siempre pero en el segundo el porcentaje respecto a 2016 disminuyó. Sin embargo, el cambio porcentual es mayor en la primera pregunta que aumentó 3.7% mientras que en la segunda, la disminución fue de 2.2%.

Interacciones ciudadanas: no ocurrencia de situaciones conflictivas. El porcentaje de personas que reportó que durante el último año algún vecino puso música a un volumen excesivo o hizo mucho ruido disminuyó en un 6%. El cambio en las otras situaciones en mínimo (entre un 1% y 2%).

Interacciones ciudadanas: Coexistencia y diversidad. Por una parte se presentó una disminución en el rechazo a drogadictos del 4%, gente de nacionalidad distinta y gente de religión distinta. En el primer caso, el porcentaje de intolerancia pasó de 20% a 32%, en el segundo de 3% a 12% y en el tercer caso de 4% a 12%. También se observa un aumento en el rechazo a políticos (4%) pero el rechazo a alguien reconocido como corrupto disminuye un 4%.

Percepción del otro: Confianza interpersonal, La confianza en general disminuyó 3% y ocurre igualmente en cada grupo por lo que se indagan en la encuesta: vecinos, amigos, parientes y compañeros de trabajo. En este último caso es donde el cambio es mayor pasó de 55% en 2016 a 50% en 2018¹⁰.

Obras con saldo pedagógico: Desde este proyecto se iniciaron procesos de construcción de pequeños proyectos colectivos, de escala barrial, con metodologías participativas

"En el plan de desarrollo distrital *Formar Ciudad* (1995-1998) desde las prioridades de justicia social y cultura ciudadana y en el marco del proyecto político de ciudadanos en formación, el proyecto de Obras con Saldo Pedagógico, buscó construir una pedagogía colectiva apoyada en una cultura de la planeación, que permitiera "definir claramente las directrices de los procesos de construcción de la vida y el espacio público" (Ramírez, 1995).

¹⁰ Datos encuesta ciudadana 2018. <https://corporacionarios.org/wp-content/uploads/2018/12/encuestaCC-2018.pdf>

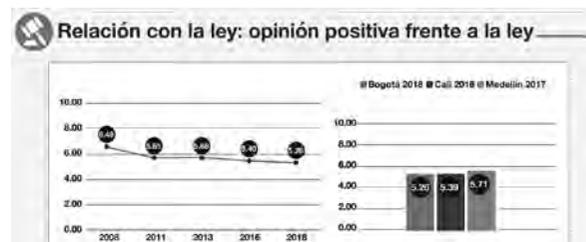
General de la Nación, y el Senado de la República entre otras entidades clave en la proliferación de la transparencia en el país.

Datos de cultura ciudadana, según la última encuesta de cultura ciudadana.

Se observa una disminución en todas las justificaciones para usar la violencia, en especial cuando es en defensa propia o cuando es para defender propiedades o bienes. En el primer caso, el porcentaje de justificaciones pasó de 56% en 2016 a 32% en 2018. En el segundo caso, el cambio fue de 30% a 15%. El porcentaje de justificación para usar la violencia cuando se hace para responder una ofensa al honor disminuyó en un 6%. No se presentan cambios significativos en el pro-por-te de armas o frente al linchamiento o justicia por mano propia⁹.



Más personas afirman que la ley es una obligación impuesta por unos pocos



"Relación con la ley: disposición a obedecer la ley, al igual que en las justificaciones para usar la violencia, una de las categorías que presenta un mayor cambio es justificar desobedecer la ley para defender propiedades o bienes, ésta se redujo en 14 p.p. Otras dos opciones que presentan una

⁹ <https://corporacionarios.org/wp-content/uploads/2018/12/encuestaCC-2018.pdf>

Posteriormente, el plan de desarrollo distrital "Por la Bogotá que queremos" (1998-2001) planteó el objetivo de desmarginalización, con éste se adelantaron acciones de alto impacto para las zonas urbanas de periferia, bajo un esquema de coordinación de corte gerencial desde el despacho del Alcalde Mayor, donde cada empresa o entidad distrital ejecutaba lo correspondiente a su función urbana –vías, acueductos, parques, colegios, etc. Todas las acciones, apoyadas en el proceso de incorporación y reconocimiento de barrios, denominado legalización, que permitía en forma relativamente atomizada e individual por desarrollo, la actuación e inversión en estas zonas urbanas, mejorar la disposición de servicios públicos y la construcción de algunos equipamientos¹¹.

4. MARCO NORMATIVO DE CULTURA CIUDADANA.

El constituyente de 1991, adoptó en nuestro ordenamiento constitucional un Estado Social de Derecho organizado en forma de república democrática, en este marco, son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

En este sentido, el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional (art. 70), y de incluir dentro de los planes de desarrollo económico el fomento a la cultura (art. 71); y por su parte, toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes, respetar los derechos ajenos y propender al logro y mantenimiento de la paz (art.95).

Adicionalmente lo largo de la Constitución Política encontramos otras disposiciones que nos permiten una aproximación del concepto de cultura ciudadana y que solamente interpretándose sistemáticamente podrán definirla, por lo cual, y sin ánimo de pretender incluir todos, a continuación, relacionamos los artículos más relevantes que comprendidos el uno con el otro sin relacionarse entre sí, contienen el fundamento de este Proyecto de Ley:

ARTICULO 7o. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

ARTICULO 8o. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al

¹¹ Clemencia Escallón-Gartner, La reestructuración de la periferia: el reto de la próxima década, Universidad de Los Andes, 2008.

<p>conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. (...).</p> <p>Aunque el país no tiene una ley puntual de fomento de cultura ciudadana, una primera aproximación al concepto de cultura ciudadana lo encontramos en la Ley General De Educación 115 de 1994, que establece entre los fines de la educación, "(...) 2. La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad".</p> <p>La ley 397 de 1997 por medio de la cual se desarrollan los artículos 70, 71, 72 y demás artículos concordantes con la cultura de la Constitución Política define cultura como "el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias" y señala que "la cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos. Dichas manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas"; además de establecer una serie de fomentos y estímulos a la cultura y crear el Ministerio de la Cultura.</p> <p>En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" se logró incluir avances en materia de cultura ciudadana dentro del trámite dado en el Congreso, que se relacionan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducción: De otro lado, el concepto de economía naranja hace referencia a bienes y servicios cuyo valor en muchos casos puede protegerse por los derechos de propiedad intelectual. Las actividades que conforman la economía naranja se pueden clasificar en desarrollos, productos o servicios que hacen parte de las artes y el patrimonio cultural material e inmaterial, las industrias culturales y las creaciones funcionales. En este sentido, la economía naranja se relaciona directamente con la garantía de derechos culturales y el estímulo a la creatividad cultural y el fomento de una cultura ciudadana comprometida con la inclusión y tolerancia a las diferencias de raza, nivel socioeconómico, lugar de nacimiento, afiliación política, religión y orientación sexual. • Estas acciones se apalancan en una institucionalidad ambiental moderna, coordinada entre la Nación, los departamentos, las regiones y los municipios, con una mayor educación y cultura ciudadana que valore la biodiversidad y dialogue con base en el conocimiento y la información. El Pacto por la Sostenibilidad materializa el principio de producir conservando y conservar produciendo. • Ambiental: Ahora bien, con el fin de superar los desafíos y dinamizar las oportunidades que representa el uso sostenible de la biodiversidad, se 	<p>requiere la implementación integral de políticas públicas que partan de la premisa de producir conservando y conservar produciendo. Para lo anterior, los incentivos a la conservación y los pagos por servicios ambientales (PSA) surgen como mecanismos para reconocer las acciones de conservación; y la bioeconomía, la economía forestal, el turismo sostenible y los negocios verdes, como alternativas productivas que permiten el uso sostenible del capital natural. Así mismo, este esfuerzo requiere el fortalecimiento de la educación ambiental, la apropiación social de los territorios y de la cultura ciudadana sostenible.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguridad vial: Objetivo 1. Mejorar las condiciones de seguridad de la infraestructura de transporte y de los vehículos, y construir una cultura ciudadana de corresponsabilidad y autorregulación para una movilidad segura. • Modelos pedagógicos: Impulso de modelos pedagógicos de cultura ciudadana para la movilidad. MinTransporte, en coordinación con las autoridades territoriales, fomentará la educación de los actores de la movilidad para el uso de infraestructura y servicios en los diferentes modos y medios, considerando la prevención de la violencia de género, riesgos del uso del transporte ilegal y el control a la evasión del pago del servicio de transporte, entre otros. <p>Este concepto no ha estado ausente en anteriores planes de desarrollo, de hecho, el Gobierno nacional comenzó a incluir la cultura ciudadana en sus planes y proyectos desde la primera administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), cuando se preparó el proyecto "2019, Visión Colombia Segundo Centenario", del cual hizo parte la propuesta "Fomentar la cultura ciudadana" como componente del objetivo "Una sociedad de ciudadanos libres y responsables"¹². En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado comunitario: desarrollo para todos" se habla así de la cultura ciudadana: "El desarrollo de las sociedades no se limita de manera exclusiva a la acumulación de factores productivos y al crecimiento de la riqueza: es necesario que los miembros de la ciudadanía gocen de ciertas garantías institucionales que le permitan al capital humano de cada uno alcanzar su máximo potencial en temas de valores, actitudes y comportamientos. Dichas garantías deben ser el producto de la correcta interacción de los integrantes de la sociedad en los espacios de participación pública que tienen como consecuencia el establecimiento de un clima de confianza en las instituciones y respeto hacia las normas sociales. La amalgama de estos elementos se sintetiza en el concepto de <i>cultura ciudadana</i>, representada por una serie de valores como la tolerancia, la confianza y el respeto que generan la armonía entre los miembros de una sociedad.</p> <p>¹² Efraín Sánchez, Carolina Castro Osorio, "Fomentar la cultura ciudadana", en 2019, <i>Visión Colombia II Centenario, Propuesta para discusión</i>, Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Planeta, 2006. Así mismo se publicó una cartilla escrita por los mismos autores: 2019, <i>Visión Colombia II Centenario, Fomentar la cultura ciudadana</i>, Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Fundación Terpel, Fondo de Prevención Vial, 2006.</p>
<p>El país debe propender por el fomento de una cultura ciudadana que permita crear una mejor sociedad. Una de las ideas principales es que el cambio cultural que requiere Colombia esté orientado por el Estado, a través de una adecuada política pública que fortalezca los espacios de participación, que promueva la resolución pacífica de conflictos y que difunda el respeto de los derechos y la tolerancia.</p> <p>Una serie de acciones estatales llevadas a buen término en este sentido le permitirían a la sociedad colombiana superar de buena manera los posibles obstáculos que se le puedan presentar en materia económica, política y social. Para ello, es indispensable que la política nacional se articule con las iniciativas territoriales para que la población logre apropiarse los comportamientos afines con la cultura ciudadana. Así, los gobiernos locales serán, en últimas, los responsables de motivar a su población hacia el respeto de las normas, la contribución a la seguridad ciudadana, la generación de confianza y la capacidad para concertar y cumplir acuerdos en todos los espacios de la vida civil, y el aumento de la tolerancia y confianza hacia las instituciones públicas¹³.</p> <p>En el Plan Nacional de Desarrollo del primer gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), se contempla la cultura ciudadana dentro del capítulo 6, "Soportes transversales de la prosperidad democrática". Uno de tales soportes es la "Promoción de la participación ciudadana y el capital social" (Artículo 231), y en ella se compromete el gobierno nacional a promover, "mediante mecanismos interinstitucionales, una Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Dicha Agenda abordará líneas de acción que permitan: a) fortalecer el Sistema Nacional de Planeación, b) apoyar experiencias de planeación y presupuestación participativa, c) adecuar la oferta Institucional de mecanismos, canales e instancias de participación ciudadana, d) fortalecer expresiones asociativas de la sociedad civil, e) implementar estrategias para el desarrollo de la cultura ciudadana y, f) desarrollar un sistema de información y gestión del conocimiento sobre temas afines"¹⁴. El gobierno asumió el compromiso de expedir un documento CONPES fijando la política pública de participación ciudadana, con inclusión de la cultura ciudadana¹⁵.</p> <p>¹³ Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, "Estado Comunitario: desarrollo para todos", Departamento Nacional de Planeación, 2007, p. 516.</p> <p>¹⁴ Congreso de la República, Ley No. 1450 de 16 de junio de 2011, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010, 2014", p. 74.</p> <p>¹⁵ <i>Ibid.</i>, p. 84, Artículo 265.</p>	<p>4. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE:</p> <p>Una cultura ciudadana fundada en la convivencia es aquella que permite vivir pacíficamente en compañía de otros (María del Jesús Illera).</p> <p>La cultura ciudadana está ligada, muy estrechamente, al derecho de policía (convivencia), el cual se encarga de establecer el conjunto de reglas jurídicas que garantizan los valores colectivos a partir de la búsqueda de los principios esenciales constitucionales. Tales valores han permitido variar a través de poco tiempo la esencia de la norma policiva, la cual utilizaba como principal instrumento la limitación de los derechos y libertades públicas, y que actualmente está enfocada a partir de su garantía y materialización efectiva.</p> <p>En una publicación hecha por el IDB (Inter-American Development Bank), en la que se busca sistematizar experiencias de gobiernos alrededor del mundo en cuanto a acciones y prevenciones y control de la violencia, se expone como hipótesis el divorcio entre ley, moral y cultura, y la manera de la decisión de hacer "cultura ciudadana" como la principal prioridad para la comunidad.</p> <p>Según esta misma publicación, cultura ciudadana partió del reconocimiento de un divorcio entre tres sistemas reguladores del comportamiento: ley, moral y cultura. En esta situación se busca tener en cuenta la autonomía y la fuerza relativa de la regulación cultural frente a la regulación jurídica y la regulación moral individual</p> <p>Definir los comportamientos aceptables de una manera que depende mucho del contexto social y cultural, sin duda ayuda a cambiar conscientemente la mutua regulación de los comportamientos entre las personas cuando se encuentran en contextos como el espacio público, el transporte público o los espectáculos públicos, y así mismo cambiar la regulación de las interacciones entre ciudadanos y funcionarios, interacciones que fortalecen la ciudadanía y civismo del ciudadano o la destruyen y que correlativamente crean o terminan en un sentido de autoridad imparcial.</p> <p>Prosigue la publicación con que la distinción entre los tres sistemas regulatorios mencionados con anterioridad (ley, moral y cultura), es el resultado de un proceso histórico de diferenciación. Hoy, algunas posiciones casi que extremistas insisten en reivindicar la unidad, la identificación entre los tres. A <i>contrario sensu</i>, la modernidad, con su invitación a la autonomía moral del individuo y su énfasis en el Estado de Derecho con sus garantías, ha generado una marcada diferenciación y separación entre los tres. Mientras el ciudadano cumple la ley, goza de una gran autonomía individual (moral) y mientras respeta el ordenamiento legal pueden convivir tradiciones culturales muy distintas.</p> <p>Para filósofos como John Bordley Rawls, la solidez de las democracias contemporáneas depende del hecho de que tradiciones culturales diversas apoyen por razones distintas unas mismas leyes.</p>

Cultura ciudadana como prioridad y como camino:

La regulación cultural y su congruencia con las regulaciones moral y legal ayudan mucho a entender cómo funciona lo sano, lo no violento y lo no corrupto.

La coordinación entre instituciones y la comprensión social del proceso, necesarias para obtener los resultados alcanzados, depende mucho de la apropiación institucional y social de la idea misma de "cultura ciudadana". En el bienio 1995 – 1997 (primer mandato de Antanas Mockus como alcalde de Bogotá), en cuanto a acciones y resultados de control y prevención de la violencia, reformas legales de entonces como el Estatuto de Bogotá, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, facilitaron una apropiación institucional de la noción y permitieron darle desde el comienzo un papel privilegiado ante la sociedad por la vía de una comunicación intensificada.

La noción de cultura ciudadana busca impulsar, ante todo, la *autorregulación interpersonal*. Se subraya la regulación cultural de las interacciones entre desconocidos en contextos como transporte público, espacio público, establecimientos públicos, vecindario y seguridad.

La cultura, entendida como herencia social, encuentra en la ciudadanía una forma particular de expresión, considerada como aquella que surge del ejercicio de la existencia colectiva, del convivir en conjunto siendo la única forma en que es posible la existencia humana.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES:

Se realiza una modificación a la expresión "política pública" a lo largo del texto normativo en virtud a que el Congreso de la República expide a través de las normas políticas de Estado a diferencia de lo realizado por el Gobierno Nacional que fija como ruta políticas públicas de acuerdo a sus planes nacionales de desarrollo.

6. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS:

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congreso pueda encontrar".

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

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.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

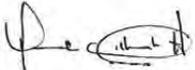
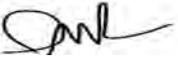
f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones rendimos ponencia positiva y solicitamos a los miembros de la Comisión VI Constitucional dar primer debate al proyecto de ley No. 268 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se crea la política pública de cultura ciudadana en Colombia y se dictan otras disposiciones"

MARTHA VILLALBA HODWALKER
Coordinadora Ponente

Así las cosas, y de forma orientativa, consideramos que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es meramente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que dejamos a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2020 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><i>Por medio de la cual se crea la política de Estado de cultura ciudadana en Colombia y se dictan otras disposiciones</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1. OBJETO. Por medio de la presente ley se crea la política estatal de cultura ciudadana para Colombia buscando que la acción de gobierno armonice el progreso individual con la consecución del bien común.</p> <p>Artículo 2. ALCANCE. Las iniciativas de cultura ciudadana crearán condiciones institucionales, estratégicas, financieras, sociales y de participación ciudadana para el fomento de cambios voluntarios de conocimientos, actitudes, emociones, percepciones y prácticas para alcanzar la convivencia pacífica, la valoración y promoción de las diferencias, la construcción y apropiación social y cultural del territorio elevando el sentido de pertenencia de los ciudadanos, la sostenibilidad de las formas de vida, y el cuidado y respeto de lo público como un bien común.</p> <p>Artículo 3. OBJETIVOS. Los objetivos de la política estatal son:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Disminuir los índices de homicidios, protegiendo la vida: la vida es sagrada. b. Fortalecer la autorregulación, mutua-regulación y la apropiación de la ley por medio de la explicación y discusión de su contenido. c. Prevenir y mitigar el deterioro de las condiciones ambientales. d. Promover la cultura tributaria. e. Impulsar el desarrollo humano y la convivencia. f. Legitimidad institucional. g. Fortalecer la armonización entre lo moralmente válido por el individuo, lo culturalmente aprobado y legalmente permitido. h. Generar pertenencia a las ciudades y municipios. i. Mejorar la participación comunitaria y la regulación de la administración. j. Apuntar a la generación de credibilidad en los ciudadanos, en las instituciones, las normas, el servicio público y los gobernantes. k. Aumentar el capital social en Colombia. l. Construir confianza y diálogos diversos. m. Impulsar el desarrollo humano y la convivencia entre personas diferentes y contradictorias. 	<p>Artículo 4. DIMENSIONES. Las dimensiones de la política estatal serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cultura de la legalidad • Regulación, autorregulación y regulación mutua • Cultura tributaria • Participación en los asuntos públicos • Organización social • Seguridad • Violencia intrafamiliar • Confianza • Acuerdos • Solidaridad • Capital social • Autocuidado <p>Artículo 5. PRINCIPIOS. Los principios de la cultura ciudadana son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diversidad de enfoques y modos de hacer: Las iniciativas de cultura ciudadana deberán contemplar distintas formas de pensar e implementar lo cultural en la construcción de tejido social, la convivencia, las sociabilidades y el desarrollo de proyectos de vida individuales y colectivos. • Transversalidad: Las iniciativas de cultura ciudadana favorecerán las condiciones para que el componente cultural de la ciudad sea transversal en los distintos instrumentos y acciones de política y de la gestión pública. • Ámbitos de intervención: Las iniciativas de cultura ciudadana establecerán metodologías y escenarios de participación para definir los aspectos de la vida social a intervenir para la transformación cultural, de acuerdo con la información disponible sobre las problemáticas de la ciudad, la experiencia ciudadana y las orientaciones de los planes de desarrollo distritales. • Enfoque estratégico: Las iniciativas de cultura ciudadana promoverán el diseño e implementación de estrategias de transformación que aborden los problemas culturales de la ciudad en su integridad y en su conexión con otras dinámicas sociales y políticas, y que integren distintos tipos de acciones pedagógicas, comunicativas y ciudadanas. • Innovación social: Se comprenderán las iniciativas de cultura ciudadana como una herramienta de experimentación social y comunitaria que propicie nuevas relaciones entre las personas, y de éstas con las instituciones; nuevos escenarios de cohesión social, y el cumplimiento de los deberes ciudadanos y el ejercicio de los derechos y las libertades. • Ciudadanía activa: Las iniciativas de cultura ciudadana considerarán al ciudadano como sujeto creador y líder de la transformación cultural en la ciudad y corresponsable de su sostenibilidad. La política reconocerá y fomentará las iniciativas de transformación cultural de la ciudad y su organización social.
<ul style="list-style-type: none"> • Gestión Institucional: La formulación, la implementación y el seguimiento de estas iniciativas contarán con escenarios de gestión intersectorial. La política estatal promoverá modelos y formas efectivas para la articulación de agentes públicos, técnicos, académicos y ciudadanos, del nivel local, distrital y nacional, para la transformación cultural. <p>Artículo 6. CULTURA CIUDADANA DESCENTRALIZADA. Las entidades del orden territorial deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo el componente de cultura ciudadana, siguiendo los estándares que para este propósito definan las carteras responsables del tema. En todos los escenarios, en esta transformación, deberán incorporarse los componentes asociados a transformación pacífica de conflictos, respeto por las normas, seguridad vial, respeto por lo público, protección de la vida, respeto de acuerdos, respeto a la diferencia, construcción de confianza interpersonal e institucional.</p> <p>Artículo 7. OBRAS CON SALDO PEDAGÓGICO. Créese a nivel nacional el concurso <i>Obras con saldo pedagógico</i>: El concurso se desarrolla en parques, zonas recreativas, caminos peatonales, pasarelas, bulevares, fachadas y pequeñas plazas, en espacios públicos construidos y naturales en los diferentes entes territoriales.</p> <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional definirá las bases del concurso en convenio con las entidades territoriales y asignará los recursos correspondientes para su desarrollo a cabalidad y premiación.</p> <p>Artículo 8. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="text-align: center;">  <p>MARTHA VILLALBA HODWALKER Coordinadora Ponente</p> </div>	<p style="text-align: center;">COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</p> <p style="text-align: center;">SUSTANCIACIÓN</p> <p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE</p> <p>Bogotá D.C., 07 de diciembre de 2020</p> <p>En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 268 de 2020 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA POLÍTICA DE LA CULTURA CIUDADANA EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Dicha ponencia fue firmada por la Honorable Representante MARTHA PATRICIA VILLALBA.</p> <p>Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 997 / del 07 de diciembre de 2020, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.</p> <div style="text-align: center;">  <p>DIANA MARCELA MORALES ROJAS Secretaria General</p> </div>

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 418 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se fortalece la planeación estratégica, se crean los mecanismos de coordinación y concurrencia entre las autoridades nacionales y territoriales y participación ciudadana para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 418 DE 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA, SE CREAN LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y CONCURRENCIA ENTRE LAS AUTORIDADES NACIONALES Y TERRITORIALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL SUBSUELO Y DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El Proyecto de Ley Estatutaria 418 de 2020 Cámara fue presentado el 16 de septiembre de 2020 por los Representantes Héctor Javier Vergara Sierra, Jaime Rodríguez Contreras, Óscar Darío Pérez Pineda, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Andrés David Calle Aguas y Wadith Alberto Manzur. Fue publicado en la Gaceta 947 de 2020.</p> <p>El pasado 29 de septiembre de 2020, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como ponentes para el Proyecto en mención a los Representantes Gabriel Jaime Vallejo Chujfí (C), Jaime Rodríguez Contreras (C), Andrés David Calle Aguas, José Gustavo Padilla Orozco, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Juanita María Goebertus Estrada, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Germán Navas Talero y Ángela María Robledo Gómez.</p> <p>Mediante resolución 025 del 29 de octubre de 2020 fue aprobada la realización de la audiencia pública del proyecto de ley en mención, proposición suscrita por los Honorables Representantes Juanita María Goebertus y Luis Alberto Albán Urbano, la cual fue realizada el 6 de noviembre de 2020</p> <p>2. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES</p> <p>a. El proyecto de ley vulnera los principios de descentralización y autonomía territorial</p> <p>Tanto la ley 1454 de 2011 como la jurisprudencia constitucional concuerdan en que el fortalecimiento de la descentralización territorial es fundamental para el ordenamiento territorial; toda vez que, para lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio y de desarrollar un proceso de construcción colectivo de país se debe, no solo tener en cuenta los lineamientos propuestos por el Gobierno central, sino también las proposiciones derivadas de las necesidades o particularidades de las entidades territoriales, las cuales solo pueden constituirse de la materialización de la descentralización y de la autonomía de la que gozan las entidades territoriales. Lo anterior, conlleva a no pasar por alto el concepto de autonomía de los diferentes tipos de entidades territoriales, y, por tanto, a reconocer la</p>	<p>descentralización y los derechos a la autonomía política, administrativa, financiera y fiscal de los territorios.</p> <p>Asimismo, y de acuerdo a lo señalado en la Sentencia C-1051/01, "la autonomía de las entidades territoriales implica que éstas tienen derechos y competencias que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación, teniendo en cuenta que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad (...)".</p> <p>Sin embargo, en materia de ordenamiento territorial, la autonomía de las entidades territoriales no implica que su esfera de conocimiento se limite a la planificación y gestión de su propio territorio. Ya que, el concepto de ordenamiento territorial es mucho más amplio al ser también un proceso de construcción colectiva de país (entre las diferentes entidades territoriales y la ciudadanía). Lo anterior, conduce a que las entidades territoriales no solo deban participar en la elaboración de sus propios planes de desarrollo, de manera autónoma, sino que también deben participar en la formulación del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, en el entendido de que en este último se constituirán los lineamientos que regirán la organización político administrativa del Estado en sus respectivos territorios.</p> <p>Dicha construcción conjunta del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial es necesaria. Toda vez que, como se vio, es de suma importancia, al ser la base de la organización territorial del Estado y la guía de las decisiones en materia territorial de las entidades territoriales durante un período determinado. Sin embargo, esto solo puede ser así gracias a la manifestación y materialización de la descentralización y la autonomía de la que gozan las entidades territoriales.</p> <p>Por lo anterior, para lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio y de desarrollar un proceso de construcción colectivo de país las entidades territoriales deben trabajar en conjunto con el Gobierno Nacional, sin que se desconozcan de las necesidades propias de las diferentes entidades territoriales, lo cual es producto de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales.</p> <p>En la audiencia pública celebrada el día 6 de noviembre de 2020, varios intervinientes señalaron lo que acabamos de destacar. Por una parte, la importancia de fortalecer la autonomía de las entidades territoriales en lógica de descentralización en la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial; y, por otra parte, la falencia del PL 418 en tener en cuenta el aspecto anterior y, en consecuencia, responder de forma inadecuada a los desafíos que surgen de la explotación de recursos no renovables.</p> <p>Intrvinientes en la audiencia pública como Rodrigo Negrete, Hernando Escobar, Mercedes Mejía, Julián Villa, Viviana Tacha y Mauricio Cabrera afirman que el proyecto afecta de manera considerable la autonomía territorial. En este sentido, el proyecto subordina a las entidades territoriales a las entidades nacionales como la ANH y la ANM. Adicionalmente, desconoce que las decisiones sobre extracción de recursos tienen que ver con la planeación, en particular, con las decisiones sobre ordenamiento territorial. Por lo tanto, deben estar enmarcadas en una ley orgánica; deben dar igualdad de condiciones a las entidades territoriales y nacionales; y, además, deben observar la autonomía territorial, las necesidades de planeación de los usos del suelo a través de documentos de política (como los planes de ordenamiento</p>
<p>territoriales) y la información empírica y técnica frente a las potencialidades y riesgos de las actividades extractivas (Oswaldo Ordóñez, interviniente).</p> <p>El mecanismo de coordinación y concurrencia que se propone en el proyecto de ley desconoce que la idea de esos principios es, por una parte, reconocer las competencias concurrentes frente a las decisiones sobre la extracción de recursos naturales no renovables; y, por otra parte, la necesidad de establecer medidas para coordinar a las distintas autoridades, de tal manera que se puedan tomar decisiones sobre el uso del suelo que respondan a fines constitucionalmente admisibles. Así el mecanismo propuesto le da un rol preponderante a las autoridades minero-energéticas sin tener en cuenta que es necesaria la planeación estratégica del territorio, más allá de la toma de decisiones únicamente basadas en el potencial extractivo de una región en particular, dirigidas por autoridades del nivel central como la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), y con total desconocimiento de la necesidad de un ordenamiento ambiental del territorio.</p> <p>A partir de las consideraciones expuestas hasta este momento, queremos presentar elementos puntuales del proyecto de ley que son problemáticos. En primer lugar, además de los problemas frente a la participación que se mencionarán más adelante, la creación de mesas de coordinación y concurrencia obvia la necesidad de abordar discusiones más profundas sobre el territorio. La explotación de recursos no es una actividad que pueda decidirse a partir de la aprobación o no de proyectos puntuales; debe pasar por decisiones estratégicas sobre el uso del suelo que tenga en cuenta la potencialidad de cada territorio, y los riesgos y ventajas en materia social y ambiental de llevar a cabo la actividad extractiva. Así, a través de unas mesas donde se asume de entrada la realización de las actividades mineras o de extracción de hidrocarburos, se salta el paso fundamental de la planeación del ordenamiento territorial. Dicha planeación, además, no se resuelve en una mesa con la participación de autoridades nacionales, en particular las minero-energéticas, sino que debe obedecer, como lo señalamos anteriormente, a la autonomía territorial para definir sus prioridades y su ordenamiento territorial.</p> <p>Respecto a la coordinación y la concurrencia, cabe anotar que no son procedimientos que se agotan con la suscripción de un acta, sino que tienen en el centro la materialización de los principios de descentralización y autonomía territorial, y de colaboración armónica entre los distintos niveles territoriales de la administración. Es decir, que lograr que se realicen los principios de coordinación y concurrencia para la definición de actividades extractivas requiere una discusión profunda en términos de la relación nación territorio, contrario a la manera como lo asume el proyecto de ley que lo ve como un asunto procedimental. Así, esto requiere de que en efecto se reconozca que las entidades territoriales tienen poder de decisión sobre las actividades que se desarrollan en su territorio tanto por la actividad extractiva misma, como por la visión de desarrollo y de uso del territorio que quieren implementar.</p> <p>En suma, la visión que propone el proyecto de ley en relación con un mecanismo de coordinación y concurrencia vulnera los principios de descentralización y autonomía territorial, y desconoce que los problemas que suscitan las actividades extractivas están íntimamente relacionados con el ordenamiento territorial. Por lo tanto, es un proyecto que, además de ser inconstitucional, puede profundizar los problemas en los territorios en torno a los proyectos mineros y de hidrocarburos.</p> <p>b. Participación ciudadana y fortalecimiento territorial</p>	<p>A pesar de que el proyecto de ley enuncia la creación de mecanismos de participación dentro del esquema de coordinación y concurrencia para la explotación del subsuelo, no soluciona el problema que se ha presentado anteriormente en cuanto a la jerarquía que asume la Nación frente a la autonomía que deben tener los entes territoriales, generando un desequilibrio en la toma de decisiones mineras. Esta situación se ve reflejada, por ejemplo, en que el proyecto de ley ignora la potestad otorgada a los concejales, quienes reglamentan el uso del suelo en su municipio. Por ende, no coloca a todos los actores en igualdad de condiciones, sometidos a las decisiones de las autoridades mineras como la Agencia Nacional Minera (ANM) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), dejando de lado, como se mencionaba anteriormente, el instrumento de coordinación más aproximado que tienen los municipios, el POT, PBOT o EOT y que ya incluye instancias de participación ciudadanas y de aprobación de las autoridades ambientales, ambas con considerables mejoras pero vitales en la toma de la decisión sobre el suelo.</p> <p>Sumado a lo anterior, en el proyecto puesto a consideración del Congreso de la República, priman las instancias técnicas, frente a las ciudadanas y las autoridades territoriales, manteniendo así el conflicto territorial y social. Esto no sugiere que se eliminen las instancias técnicas, sin embargo, es necesario que un mecanismo de coordinación y concurrencia reconozca a todos los actores del territorio en igualdad de condiciones y sobre esto construya acuerdos conjuntos, de no encontrar el punto medio entre la conservación, la participación incidente y la autonomía territorial, el conflicto ya existente del uso del suelo y la explotación minera seguirá profundizándose.</p> <p>La falta de instrumentos de coordinación y concurrencia pensados desde la modernización del territorio que aumenten la capacidad de los entes territoriales, para tener interlocutores de peso y diálogo directo con las comunidades, ha llevado a que diferentes municipios recurran a la realización de consultas populares previas con el fin de avalar o no la actividad minera, entendiendo que es una decisión de superior jerarquía frente a su territorio y que si bien la explotación del subsuelo está en cabeza del estado, cualquier tipo de explotación minera o de hidrocarburos tiene impacto directo sobre el suelo que es competencia estricta de los municipios. Siendo uno de los casos más recientes el del municipio de Cumaral ubicado en el departamento del Meta, en cuya consulta el 97% de sus habitantes votaron "no" a la explotación de hidrocarburos en su territorio, puesto que el proyecto minero, en el que el gobierno había permitido la exploración del suelo, afectaba una zona de recarga hídrica de vital importancia, no tenía los estudios previos pertinentes, actualizados sobre el subsuelo, capacidad de carga y aguas subterráneas, además, desconocía la vocación natural, social, cultural y el ordenamiento territorial, vulnerando la autonomía municipal sin coordinar con los entes territoriales. Otro caso, es del municipio de Fusagasugá en Cundinamarca, en el que el 99.5% de sus habitantes votaron "no" a la explotación minera y futura explotación en su territorio</p> <p>Estos eventos demuestran que la participación incidente de la ciudadanía es crucial dentro de cualquier proceso de coordinación y concurrencia en el territorio, debido a que son las comunidades las que se ven directamente afectadas por la ejecución e impacto de proyectos mineros y sus posturas como habitantes conocedores del territorio son irremplazables, sin lugar a duda las mesas, técnicas resultan cruciales, pero en ningún caso deberían ser instancias para legitimar la falta de un proceso real que aporte al fortalecimiento del territorio, que construya desde la descentralización y bajo la comprensión de las necesidades sociales y ambientales.</p>

Adicionalmente, de conformidad con la Jurisprudencia Constitucional, los elementos del núcleo esencial del derecho fundamental a la participación ambiental son el Acceso a la Información, la Participación Pública y Deliberativa de la comunidad y la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los otros dos elementos. Ninguno de estos elementos se garantiza en los mecanismos contemplados en el proyecto en cuestión, tal como se explicará a continuación. Más aún cuando la Corte Constitucional en la Sentencia SU-095 de 2018, reconoció la existencia de un “déficit de protección constitucional en materia de mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio específicos para la explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables –RNNR” que es constitucionalmente inadmisibles, por lo cual estableció unos criterios para que el Congreso regule dichos mecanismos de participación, situación que tampoco ocurre en el proyecto en cuestión.

Sobre el Acceso a la Información, es importante resaltar que la CIDH en Opinión Consultiva OC-23/17 “ha sostenido que el derecho de acceso a la información ambiental debe ser respetado y garantizado por los Estados, especialmente bajo la figura de la obligación de transparencia activa, esto quiere decir que de manera oficiosa la Administración debe suministrar a las personas la información relacionada con las afectaciones al entorno, indicando también que en el marco de la protección del ambiente esta obligación incluye el deber de brindar mecanismos y procedimientos para la solicitud, recopilación y difusión activa de la información proveída por el Estado”.

Sobre este particular, el proyecto carece de medidas que permitan garantizar el acceso efectivo a la información pública, pues si bien existen los mecanismos tradicionales de acceso a la información como el derecho fundamental de petición, el déficit existente en materia de participación requiere poner a disposición de los ciudadanos medidas adicionales que permitan acceder de forma física como virtual los documentos relacionados con los proyectos de exploración y explotación del subsuelo. Esto es especialmente grave si tenemos en cuenta que este es uno de los requisitos incluidos dentro del exhorto de la Corte Constitucional en Sentencia SU-095 de 2018, en la cual estableció de forma textual que este el proyecto de ley que busque regular los mecanismos de participación en materia extractiva deben cumplir con “7. Información previa, permanente, transparente, clara y suficiente. Entrega permanente de información a autoridades locales y comunidades que se suministre desde la determinación de áreas donde se encuentren yacimientos, el procedimiento para la asignación de contratos de concesión, la ejecución de las actividades de exploración y explotación de los recursos del subsuelo o RNNR, y la terminación de los contratos, así como el cierre de los proyectos”. Por lo cual, no basta con incluir estos criterios como parte de la interpretación de la ley, sino que deben ser desarrollados en su totalidad al momento de expedir esta normatividad.

Esta falta de medidas para garantizar el acceso a la información se identifica a lo largo de todo el proyecto, pues todos los insumos y las actas de las mesas de concertación, los insumos y las actas de las audiencias públicas consagradas, así como la información de la totalidad de los procesos administrativos (mineros y ambientales) relacionados con proyectos extractivos, la información técnica relacionada, y la información de las áreas de potencial minero y de hidrocarburos, entre otros. Esta información debe ponerse a disposición de la ciudadanía a través de un mecanismo efectivo, considerando las realidades territoriales de las regiones, y con anterioridad suficiente a la celebración de estos espacios deliberativos y decisivos, con el fin de cumplir el estándar de protección constitucional.

Finalmente, este proyecto desconoce los estándares de la participación ambiental efectiva, dispuestos por la Corte Constitucional, en Sentencia T-361 de 2017. Dicha sentencia, dispone como parámetros para garantizar la participación ciudadana, que esta sea libre, eficaz, informada y sin exclusión alguna. Los cuales se encuentran en concordancia con el fin de la Constitución Política de 1991, la cual dotó a los ciudadanos de facultades para actuar colectivamente y participar en todos aquellos procesos que los puedan afectar; estableciendo que su participación debe ser activa, real y efectiva.

En conclusión el proyecto puesto a consideración no soluciona los conflictos generados por la explotación minera y de hidrocarburos, aporta a la centralización, pone en segundo plano la gestión comunitaria, el acceso debido a la información y la autonomía de los municipios, olvidando la naturaleza del principio de subsidiariedad que busca dejar mayor capacidad instalada en el territorio y sus comunidades.

3. DECLARATORIA DE CONFLICTOS DE INTERÉS

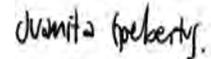
Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley **no genera conflictos de interés** en atención a que se trata de un proyecto que no produce un beneficio particular, actual y directo a los ponentes del proyecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una derogatoria de decretos legislativos proferidos durante el actual Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que deben salir del ordenamiento jurídico por ser inconvenientes, lo cual, además, de enmarcarse dentro del ejercicio de control político del Congreso de la República, dispuesto en el artículo 215 de la Constitución, sirve de contrapeso a efectos de limitar los excesos del ejecutivo durante el Estado de emergencia, por tanto, el beneficio no puede ser particular.

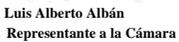
Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado “No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue 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 concorra 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”.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceno de Valencia).

4. PROPOSICIÓN

En atención a las anteriores consideraciones, le solicitamos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes ARCHIVAR proyecto de ley 418 de 2020 “Por medio de la cual se fortalece la planeación estratégica, se crean los mecanismos de coordinación y concurrencia entre las autoridades nacionales y territoriales y participación ciudadana para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones”.


 Juanita Goebertus Estrada
 Representante a la Cámara


 Luis Alberto Albán
 Representante a la Cámara


 Carlos Germán Navas Talero
 Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se establece la fianza dentro del procedimiento penal colombiano y se dictan otras disposiciones contra el hacinamiento carcelario y penitenciario.

Informe de ponencia de archivo al Proyecto de Ley 161/2020C “Por medio de la cual se establece la fianza dentro del procedimiento penal colombiano y se dictan otras disposiciones contra el hacinamiento carcelario y penitenciario”.

En atención a la designación hecha por la por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, me permito presentar INFORME DE PONENCIA NEGATIVA para primer debate al Proyecto de Ley 161 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se establece la fianza dentro del procedimiento penal colombiano y se dictan otras disposiciones contra el hacinamiento carcelario y penitenciario”.

- I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA
- III. AUDIENCIA PÚBLICA
- IV. JUSTIFICACIÓN
- V. PROPOSICIÓN

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

El proyecto en consideración fue radicado por los representantes Enrique Cabrales Baquero, Yenica Sugein Acosta Infante, Christian Munir Garcés Aljure, Óscar Darío Pérez Pineda, Juan Fernando Espinal Ramírez, Edward David Rodríguez Rodríguez, Juan David Velez Trujillo, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Jose Vicente Carreño Castro y el senador Fernando Nicolás Araújo Rumié y publicado en la Gaceta N 679 de 2020.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA.

El proyecto de ley tiene como objetivo “crear la fianza dentro del procedimiento penal colombiano, y dictar medidas para enfrentar y contrarrestar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros penitenciarios y/o carcelarios en todo el territorio nacional”.

El proyecto de siete artículos con la vigencia además de buscar la creación de la fianza dentro del procedimiento penal colombiano, pretende contrarrestar el

<p>hacinamiento carcelario garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad a través de figuras como la de las colonias agrícolas.</p> <p>III. AUDIENCIA PÚBLICA</p> <p>El día viernes 20 de noviembre de 2020 por medio de la resolución 028 de 2020., fue realizada de forma remota una Audiencia Pública sobre el proyecto convocada por la Comisión y suscrita por el representante Luis Alberto Albán. A esta se invitó a la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo, a representantes de la academia especialistas en el derecho penal y Organizaciones No Gubernamentales defensoras de derechos humanos. De estas invitaciones asistieron a la audiencia, con las intervenciones que se resume a continuación:</p> <p>Vice-defensor del Pueblo. Andres Fajardo</p> <p>Saluda todo esfuerzo por reducir el hacinamiento carcelario, pero tiene algunos detalles este proyecto para tener en cuenta.</p> <p>El alcance del proyecto es demasiado reducido, por ejemplo, el artículo 3, que limita y palabras como "algunos delitos" generan un vacío para la interpretación. Si el proyecto solo habla de los delitos que implican multa hacen muy reducido el alcance de este.</p> <p>Dentro del Estado de cosas inconstitucional que viene desde el 98, la cárcel es una de las medidas, pero no es la mejor y menos la que más se acoge al sistema de dignidad humana. Por eso es importante el artículo 5 de las colonias agrícolas, que requiere de un esfuerzo presupuestal importante. La disminución del hacinamiento carcelario como la búsqueda de otros sistemas de castigo penal, son dos de las herramientas en el marco del respeto de la dignidad humana. En todos los municipios del país hay una grave situación de hacinamiento, no solo en los establecimientos carcelarios, sino en las estaciones de policía.</p> <p>Diana Silva. Defensoría del Pueblo</p> <p>El proyecto tiene un objetivo importante pero también varios elementos a revisar.</p>	<p>En primer lugar, sobre las políticas públicas de estado y la asignación presupuestal, el artículo 2, cuyo sentido es disponer de disponer de estas, el gobierno nacional ya dispone de erogaciones presupuestales para el funcionamiento e inversión para cada una de las entidades del Sistema Nacional Penitenciario, que, aunque insuficiente, existe. Con el proyecto no queda claro si se van a dictar medidas de política pública o se va a ampliar estas funciones del Ministerio de Justicia. Además, hay un Plan Nacional de Política Criminal y un Plan Nacional de Humanización del sistema penitenciario y carcelario que ya propone las medidas a adoptar frente a lo carcelario y penitenciario.</p> <p>El proyecto no tiene en cuenta las entidades territoriales y ellos están obligados por la Ley 65, en sus artículos 17, 18 y 19, a asumir la responsabilidad de vigilar y atender los derechos de los sindicados, aunque hoy sea el INPEC quien haya asumido esa carga.</p> <p>Con relación al párrafo dos del artículo 4, el procedimiento ya es algo que aplica, pues el DNP y el Ministerio de Hacienda participa del proceso de planeación de las erogaciones presupuestales.</p> <p>Frente a la figura de la Fianza, la Ley 600 ya la contemplaba y este es derogado por la ley 906. La fianza se implementó en la ley 600 con el nombre de caución prendaria. Por mas que tenga una buena intención, necesita una especificidad mayor, pues la ley penal requiere que no existan vacíos para la interpretación.</p> <p>Si se quiere hacer una modificación se debe hacer al artículo 68A y a la ley 65 en los artículos nombrados anteriormente. En el proyecto también se propone un comité técnico integrado por el Ministerio de Justicia, pero actualmente funciona el Consejo Superior de Política Criminal y el Comité Técnico de Política Criminal establecido en el artículo 168 de la ley 65 de 1993 y están en vigencia.</p> <p>MANUEL ITURRALDE. Director del Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes.</p> <p>Entre 1990-2018 el promedio de privados de la libertad en calidad de sindicados ha sido del 40%, lo cual evidencia un abuso de la prisión preventiva como uno de los grandes problemas del sistema penitenciario. Sin embargo, el proyecto tiene varios problemas y requiere de mucha elaboración, así mismo el mecanismo central que es el de la fianza no es un mecanismo adecuado y es cuestionable para resolver hacinamiento y detención preventiva.</p>
<p>La fianza es un mecanismo selectivo, beneficia a personas con poder adquisitivo que no son la mayoría de la población privada de la libertad, varios estudios particularmente en Estados Unidos han evidenciado que la fianza se ha aplicado como una forma de beneficiar el estatus social y con sesgos raciales, lo que en Colombia podría convertirse en sesgos en razón de clase social. En este país varios Estados han venido abandonando el sistema de fianzas.</p> <p>La cantidad de delitos excluidos en el proyecto de ley hace que la fianza sea un mecanismo poco eficaz para reducir la detención preventiva y el hacinamiento. La fianza se convertirá en un privilegio para unos pocos.</p> <p>El proyecto presenta pobre técnica legislativa, hay una repetición constante de los delitos que se excluyen. Así mismo existe una pobre redacción de normas que son ambiguas, por ejemplo, no se entiende que quiere decir "delitos que describan multa", así mismo que quiere decir "algunos de los delitos" del artículo 68A.</p> <p>Las medidas contra el hacinamiento son vagas, poco ambiciosas y poco vinculantes, no parece que tendrán gran efecto. No se basan en un diagnóstico, ni proponen soluciones concretas ni vinculantes, que puedan ser seguidas con base en indicadores.</p> <p>Tiende a apuntar a problemas de financiación e infraestructura del problema cuando está comprobado que el problema es mucho mas de fondo y estructural. El problema es una política criminal represiva y reactiva que hace uso excesivo de la prisión y la detención preventiva, esto es lo que se debe atacar.</p> <p>Las colonias agrícolas ya están contempladas en el Código Penitenciario y Carcelario, por tanto, no son un aporte original del proyecto.</p> <p>El proyecto duplica organismos y funciones, el comité técnico que se contempla, chocaría con las funciones del Consejo Superior de Política Criminal y el Comité Técnico de Política Criminal y excluye a la academia y la sociedad civil. Habla de conceptos vinculantes por parte de este comité, pero no contempla consecuencias concretas cuando no sean vinculantes.</p> <p>Buena parte de lo que se dice en el proyecto de ley es retórico y ya está contemplado en la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.</p> <p>Aunque con buenas intenciones, al proyecto le falta ser más ambicioso, mas original y mas concreto.</p>	<p>NORBERTO HERNANDEZ. Director del Semillero en Derecho Penitenciario de la Universidad Javeriana.</p> <p>El uso excesivo de la detención preventiva es uno de los puntos que deben atacar estos proyectos. Es importante que se generen nuevas alternativas que no sean tan punitivas, pero las buenas intenciones quedan reducidas por la exclusión y por la limitación que se hizo en el proyecto en la aplicación de la fianza.</p> <p>El punto más controversial es el tema de la discriminación económica, esta medida privilegia a las personas que tienen fuerte capacidad adquisitiva, que no son los clientes preferidos del sistema penal. Las personas privadas de la libertad son las personas con menos recursos económicos en la sociedad colombiana. Sin embargo, es importante diferenciar capacidades económicas para efectos de la aplicación de la fianza, se puede solicitar, como en los juzgados para efectos de la caución, que se puedan constituir pólizas que sean un poco mas pequeñas en cuanto al monto que las personas deban pagar las personas para resultar beneficiados por la fianza. No puede utilizarse el mismo rasero para efectos de establecer una fianza con base en la pena mínima de multa, se debe hacer una graduación acorde a la condición económica de las personas.</p> <p>En cuanto a la exclusión de delitos, se vuelve a caer en la misma dinámica populista punitiva que hace inoperante esta medida. Se prohíbe todos los delitos contra la libertad individual y se descuida que dentro de ese capítulo del Código Penal existen delitos diferenciados, como delitos de "violación de habitación ajena" que son delitos mucho más pequeños que inclusive conllevan pena de multa.</p> <p>En materia de hacinamiento es cierto que ya existen las colonias agrícolas, pero se le da una amplitud importante, falla el proyecto es en el párrafo del artículo 3 en lo que respecta a las medidas de corto plazo, pues ya no es tiempo para hacer diagnósticos. En mediano y largo plazo, no todo se puede reducir a apropiaciones presupuestales, y es indispensable atacar la política criminal, por ejemplo, evitando esas exclusiones tan significativas y tan extensivas que se incluyeron y pensar en medidas restaurativas y de alternatividad penal.</p>

Olga Lucia Paipa. Directora de Política Criminal del Ministerio de Justicia.

Se destaca la necesidad de fortalecer las medidas para reducir el hacinamiento carcelario. No obstante, consideran necesario que se revisen las medidas a desarrollar, considerando las funciones de los diferentes actores del sistema penitenciarios y carcelarios.

En relación a la fianza, la figura ya existe, en la ley 600 y la ley 900 y por ende no es una figura nueva, habría que revisar como se podría adecuar.

En el Comité de Política Criminal se estudiaron y se hicieron varias observaciones que ya han compartido otros intervinientes. Es necesario fortalecer el sistema penitenciario y carcelario en seis ejes: Infraestructura, servicios públicos, resocialización, acceso a la justicia, salud y alimentación. Por esto desde el Ministerio siempre se saludan estas iniciativas que buscan salir de esta crisis carcelaria y el hacinamiento.

Mayor Tatiana Sierra. Representación del INPEC.

El hacinamiento carcelario dentro del sistema penitenciario, no solo incumbe a unas pocas entidades, debe solucionarse con un trabajo coordinado interinstitucional. Desde abril sale la ley 804 que le facilita a los entes territoriales la construcción de establecimientos carcelarios, pero hay entes que no han asimilado esta responsabilidad, así mismo como lo establecido en la ley del Plan de Desarrollo.

También está el tema de las decisiones judiciales, ya que no se aplica la caución y todas son medidas privativas de la libertad, por el nivel *peligrosista* o *populista* que se les da a todos los delitos.

Vivian Gonzalez. Corporación Colectivo de Abogados Suyana.

La medida de la fianza puede ser una medida discriminatoria, pues en las cárceles estarían solo los sindicados que no tengan los recursos para pagar esta fianza. En alguna medida podría ser hasta inconstitucional al presentar un quiebre al derecho a la igualdad en el derecho penal.

Esta medida está fundada en una visión reduccionista que comprende la cárcel como la única medida de sanción social, no se puede reconocer las condiciones

sociales que llevan a cometer un delito, así mismo como se debe tomar en cuenta la presunción de inocencia.

La fianza por alta que sea puede liberar a quien tenga los recursos y no a quien lo merezca.

IV. JUSTIFICACIÓN

El proyecto en consideración tiene dos ejes fundamentales, el primero, el establecimiento de la fianza dentro del proceso penal y en segundo lugar, medidas para ayudar en el des hacinamiento de las cárceles.

En un primer lugar la figura de la fianza ya ha funcionado y recibe el nombre de "caución prendaria" usada en el sistema judicial colombiano. Y es importante que antes que volver a traer esta figura que fue derogada por la ley 906 de 2004 se identifique el por qué no fue implementada de manera eficiente en los procesos judiciales.

De la ley 600 de 2000:

ARTICULO 369. DE LA CAUCION PRENDARIA. *Consiste en el depósito de dinero o la constitución de una póliza de garantía, en cuantía de hasta mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que se fijará de acuerdo a las condiciones económicas del sindicado y la gravedad de la conducta punible¹.*

En palabras del abogado Francisco Bernate, presidente del Colegio de Abogados Penalistas:

"(...) esa figura ya existió en el país hasta el año 2000 y permitía que, mediante un pago (caución prendaria) o comprometiéndose con el juez (caución juratoria), la persona quedara en libertad. Hoy, ese pago solo está vigente y es aplicado por los jueces cuando la persona procesada recibe la casa por cárcel o va a disfrutar de la libertad condicional por pena cumplida".

¹ Caución Prendaria. Ley 600 de 2000. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0600_2000_pr008.html#369

Sin embargo, es evidente los niveles de desigualdad que puede generar su aplicación en un país con niveles de inequidad tan altos como los de Colombia. Pues como lo plantearon los penalistas asistentes a la Audiencia Pública es una medida que no cumple el objetivo de reducir el hacinamiento, pues refuerza la brecha económica en una población minoritaria dentro de los privados de la libertad, pues solo quien tiene recursos económicos puede acceder a ella y las cárceles no están precisamente pobladas por personas con altos recursos económicos.

"Para el exfiscal general, Alfonso Gómez Méndez, resultaría problemático el tema de la tasación de la fianza al considerar que mucha gente definitivamente no tendría cómo pagarla. Esto fue apoyado por el exministro de Justicia Juan Carlos Esguerra, quien señaló que si bien ese tipo de medidas pueden ser útiles en algunos casos, "resultan al menos antipáticas con las personas que no tienen recursos", y que podría ser la llave de la libertad para personas capturadas que hagan el pago para "luego desaparecer sin ponerle la cara a la justicia".

De la misma manera es importante tener en cuenta que "Según los expertos, en Colombia, los presos condenados por cualquier delito pueden acceder a pagar la salida del penal donde se encuentran reclusos, accediendo a la "póliza de fianza" o "póliza de garantía". Pero, en el país la población carcelaria cuenta con un nivel muy bajo de pobreza y es por eso, que los presos no acceden a este tipo de "beneficio" ya que no cuentan con los recursos necesarios y por eso siguen pagando sus condenas²".

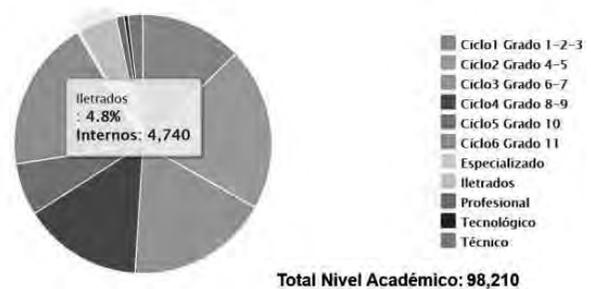
Esta medida, tal vez propuesta con el ánimo de reducir el hacinamiento en las cárceles colombianas, está fundada en la visión reduccionista que lleva a comprender la cárcel como única medida de sanción social. Así mismo desconocer las condiciones estructurales y sociales que llevan a cometer un delito, así mismo olvida que la presunción de inocencia que debe primar en todos los colombianos y colombianas y por tanto la cárcel debe ser prioritariamente (y no para el 25% de la población carcelaria) para los juzgados y no para los acusados. Así mismo es importante tener en cuenta que existen otras medidas

² Libertad bajo fianza: ¿la cura para el hacinamiento en las cárceles? El Tiempo, abril de 2020 Versión web en : <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/proponen-la-libertad-bajo-fianza-en-colombia-como-medida-para-bajar-hacinamiento-en-carceles-483402>

³ La Fianza se abre paso como la salida a la crisis carcelaria. Asuntos legales. 2003. Ver en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-fianza-se-abre-paso-como-la-salida-a-la-crisis-carcelaria-2035404>

de aseguramiento no privativas y privativas de la libertad que pueden ser aplicadas en el tipo de delitos que cubre este proyecto de ley⁴.

Como una muestra del nivel económico de la población carcelaria, se puede leer la formación académica de las personas que se encuentran privadas de la libertad, así:



Formación Académica de la población privada de la libertad, tomada de los tableros estadísticos del INPEC el 2 de diciembre de 2020⁵.

⁴ El artículo 307 del Código de Procedimiento Penal define como medidas de aseguramiento las siguientes:

- A) Privativas de la libertad:
 - Detención preventiva en establecimiento de reclusión.
 - Detención preventiva en la residencia señalada por el imputado.
- B) No preventivas de la libertad:
 - Obligación de someterse a mecanismo de vigilancia electrónica.
 - Obligación de someterse a vigilancia de una persona o institución.
 - Obligación de presentarse periódicamente o cuando sea requerido ante el juez o autoridad designada.
 - Obligación de observar buena conducta individual, familiar y social.
 - Prohibición de salir del país, del lugar donde reside o el territorio señalado por el juez.
 - Prohibición de acudir a determinadas reuniones o lugares.
 - Prohibición de hablar con ciertas personas o con la víctima, pero esto no puede interferir con el derecho de defensa.
 - La prestación de una caución.
 - La prohibición de salir del lugar de habitación entre 6:00 pm y 6:00 am.

⁵ Ver en: <https://inpec.gov.co/estadisticas/tableros-estadisticos>

Como se evidencia en la gráfica anterior la gran mayoría de la población carcelaria solo llega a los primeros ciclos de formación educativa. Esto hace que medidas como la fianza difícilmente pueda ser eficaz para enfrentar el hacinamiento carcelario, esto sumado a las extremas exclusiones del proyecto que hace casi imposible su aplicación.

El artículo 3 del proyecto plantea: *“podrá imponer fianza al imputado solo respecto a aquellos delitos que describan multa, y su cuantía será la mínima estipulada en el respectivo tipo penal. La fianza solo procederá frente a procesados que no tengan antecedentes penales”*

Es importante tomar en cuenta que hoy mas del 25% de la población privada de la libertad es reincidente. Esto es aproximadamente el 16,35 % de la población privada de la libertad intramural.

Así mismo plantea el proyecto que: *“No procederá la fianza frente a: delitos contra la vida y la integridad personal, salvo lesiones personales; delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad individual y otras garantías; delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; el delito de extorsión; el delito de estafa; delitos contra la protección de la información y de los datos; delitos contra la fe pública; el delito de lavado de activos; el delito de soborno transnacional; el delito de enriquecimiento ilícito de particulares; delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente; delitos contra la seguridad pública; delitos dolosos contra la administración pública; delitos contra la eficaz y recta impartición de justicia; delitos contra el régimen constitucional y legal”*. Sin aclarar la cantidad de delitos que no aplican y la inconveniencia ya expuesta en la Audiencia Pública de tantas exclusiones que hacen imposible su aplicación, lo que llevó por ejemplo a hacer inaplicable del Decreto 546 de excarcelación en su momento.

Así mismo, el siguiente aparte del mismo artículo hace difícil la interpretación del juez al no ser preciso frente a la afirmación “algunos”. *“Tampoco procederá sobre alguno de los delitos descritos en el inciso segundo del artículo 68A de la Ley 599 de 2000 y el parágrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004”*.

El segundo eje del proyecto se fundamenta en las medidas contra el hacinamiento carcelario y penitenciario.

El artículo 4 plantea: *“El Gobierno Nacional, dispondrá las políticas públicas de Estado y apropiaciones presupuestales necesarias dentro de los diez (10) años*

siguientes a la expedición de la presente ley, con la finalidad de mitigar el hacinamiento carcelario y/o penitenciario en el que se encuentran personas privadas de la libertad”.

Frente a este artículo es claro que se parte del desconocimiento del Sistema Penitenciario y Carcelario que cuenta con entidades como el INPEC, la USPEC y el Ministerio de Justicia, cada una con competencias claras frente a la política penitenciaria, y con el diseño de políticas enmarcadas en el Plan Nacional de Política Criminal y un Plan Nacional de Humanización del sistema penitenciario y carcelario, existe así mismo los lineamientos de política criminal⁶ y la Comisión de Seguimiento de las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario, cada una con funciones y políticas claras frente a la política carcelaria.

A pesar de la existencia de una institucionalidad y de una planeación para la administración del sistema penitenciario, que no hace necesario este artículo, se siguen presentando no solo hacinamiento, sino otros fenómenos que se ha determinado como un Estado de Cosas Inconstitucional. Es por esto que: *“La Sentencia T-388 de 2013 declaró un estado de cosas inconstitucional (EC) en materia penitenciaria y carcelaria, posteriormente reiterado en la Sentencia T-762 de 2015. La Corte Constitucional se pronunció tras corroborar la existencia de una violación masiva y sistemática de derechos fundamentales de la población privada de la libertad, situación extendida en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país”*⁷. En este marco el Estado de Cosas Inconstitucional es monitoreado por un grupo líder de seguimiento conformado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, quienes deberán informar a esta Sala los avances, dificultades y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

Existe entonces una institucionalidad que administra el Sistema Penitenciario y Carcelario, un presupuesto asignado anualmente, así mismo como un seguimiento del estado de cosas inconstitucional en el que se evalúa año a año la situación y la reducción del hacinamiento y los otros fenómenos que afectan los derechos humanos de la población carcelaria, lo que hace innecesario este artículo.

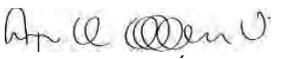
⁶ http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Lineamientos_de_Pol%C3%AADrica_Criminal.pdf
⁷ Ver en: [http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/autos/Auto%20Pruebas%20Ca%C3%8C_receles%2020CO_VID-19%20Final_2.pdf%20\(1\)%20\(2\).pdf](http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/autos/Auto%20Pruebas%20Ca%C3%8C_receles%2020CO_VID-19%20Final_2.pdf%20(1)%20(2).pdf)

Es por esto, que, sin los dos ejes principales del proyecto, su objetivo se pierde y hace que este no cumpla ninguna función en la reducción del hacinamiento carcelario.

V. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, le solicito de manera respetuosa a los Honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR Proyecto de Ley 161/2020C “Por medio de la cual se establece la fianza dentro del procedimiento penal colombiano y se dictan otras disposiciones contra el hacinamiento carcelario y penitenciario”**.

Cordialmente,


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
 Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 211 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales.

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA DEL PROYECTO DE LEY N° 211/2020 CÁMARA “Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales”

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 21 de Julio de 2020 el Honorable Representante Víctor M. Ortiz Joya radicó en la Secretaría General de la Cámara el Proyecto de Ley N° 211 de 2020 Cámara **“Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales”**. El Proyecto de Ley en mención fue publicado en gaceta 690 de 2020 y remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente para surtir el debate y trámite correspondientes.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y conforme a lo señalado en el artículo

<p>174 de la Ley 5ª de 1992, el 9 de septiembre fuimos nombrados como ponentes para primer debate.</p> <p>El 24 de septiembre se radicó solicitud para la realización de Audiencia Pública en los términos del artículo 79, 233 y otros de la ley 5 de 1992. Dicha Audiencia Pública se realizó el 13 de noviembre del año en curso y contó con la participación de aproximadamente 20 organizaciones, expertos y ciudadanía en general.</p> <p>II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El proyecto de ley objeto que estudia la presente ponencia busca “<i>fortalecer las medidas que garanticen el derecho constitucional a protesta pacífica</i>” creando nuevos tipos penales que permitan “<i>judicializar y condenar a quienes se valgan de la protesta para cometer actos violentos que dañen los bienes públicos o privados, hechos que atenten contra la seguridad de los protestantes, contra el orden público y la autoridad, o acciones que desprestigien el buen comportamiento de la misma</i>”</p> <p>III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR</p> <p>El autor se propone cumplir con el objetivo del Proyecto de Ley a partir del logro de 4 objetivos específicos, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Minimizar los efectos indirectos de la protesta frente al uso de vías públicas demandando el cumplimiento del permiso de la autoridad local o competente. 2. Preservar el orden público, creando el tipo penal de vandalismo en la protesta, con agravantes como el uso de elementos que impidan la identificación del vándalo, la fabricación o porte de armas o explosivos la cuantía o proporción de la afectación realizada. 3. Mitigar el vandalismo, pretendiendo perseguir a aquellos que impulsen los actos vandálicos. 4. Fortalecer el componente potencial, al exigir el cumplimiento de permisos. <p>Para el logro de los objetivos trazados el autor propone la inclusión de 2 artículos al Código penal colombiano (ley 599 de 2000), así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El artículo 1° adiciona el art. 376C a la ley 599 de 2000, para penalizar con cárcel de 6 a 8 años y el pago de 100 a 500 Smlv a quien dañe, atente o destruya algún bien público o privado y/o atente contra la integridad física de la Fuerza Pública. Adicionalmente, la pena aumentaría de 8 a 10 años y de 501 a 1000 smlv para los imputados que obren en “coparticipación criminal”; cubran su 	<p>rostro completa o parcialmente; fabrique, transporte, almacene, distribuya, ofrezca, venda, suministre, adquiera, tenga en su poder, lleve consigo armas o explosivos caseros artesanales, o sustancias peligrosas y corrosivas. La pena aumentará una tercera parte si los daños superan los 500 smlv.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2) El artículo 2° adicional el art. 376D a la ley 599 de 2000, para penalizar con cárcel de 4 a 8 años y el pago de 50 a 100 smlv a quien “promueva, ayude, financie, facilite, estimule, incite, induzca o proporcione los medios” promuevan la comisión de las conductas mencionadas en el apartado anterior. 3) El artículo 3° se refiere a la vigencia de la ley. <p>La iniciativa reconoce el derecho a la protesta pacífica como el ejercicio legítimo de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación.</p> <p>El autor expone sus razones jurídicas y la fundamentación de los nuevos tipos penales; así como algunas cifras sobre la protesta en Colombia para explicar que su pretensión es concurrir con la preservación del orden público en pro de la defensa del derecho a la protesta pacífica, para lo cual propone crear un mecanismo persuasivo basado en la sanción penal dirigida a quienes “instiguen, promuevan o realicen actos violentos dentro de la protesta (...)”.</p> <p>IV. AUDIENCIA PÚBLICA</p> <p>El día 13 de noviembre se llevó a cabo la Audiencia Pública, presidida por el Honorable Representante a la Cámara Luis Alberto Albán Urbano. En ella participaron alrededor de 20 personas en representación de instituciones, sociedad civil y organizaciones. A continuación, se resumen los elementos centrales de la mayor parte de las intervenciones.</p> <p>Luis Fernando Pinzón - Min Interior Manifiesta que el Proyecto de Ley es de mayor interés para el despacho de la Ministra Alicia Arango pues consideran que la Protesta efectivamente debe ser pacífica y para ello deberían tomarse medidas tendientes a garantizar que así sea.</p> <p>Luis Fernando Enríquez - Colectivo de Abogados Suyana - Semillero Ciudad, Universidad y Juventud El objetivo del Proyecto de Ley es criminalizar la protesta social; lo que debería regularse es el accionar de la policía nacional en el control de las protestas. Usualmente la Policía resulta bien librada -legalmente- de los escenarios de violencia</p>
<p>y represión, por ejemplo ¿cómo se mantienen los mandos de la policía tras las masacres cometidas por sus hombres? (como los jóvenes incinerados en Soacha o asesinados en Bogotá en septiembre). Siempre la violencia tiene un detonante institucional en las movilizaciones pacíficas, el colectivo de abogados ha logrado evidenciar este asunto en casi todas las protestas que han acompañado. Se considera innecesaria la creación de nuevos tipos penales, con los tipos penales vigentes es suficiente para poder actuar en contra de las personas que infiltran las protestas (daño en servidor público y en bien ajeno). Consideran inconveniente la iniciativa legislativa.</p> <p>Juan Arturo González - ANDI La ANDI comparte las intenciones y propositivos de buscar regulación de la protesta que permita la sana convivencia ciudadana. Los derechos a la manifestación pacífica y a la protesta son fundamentales, por ello cualquier regulación al respecto debería realizarse mediante una ley estatutaria.</p> <p>Fernando Buitrago - ONU - Oficial de la Policía (R)- Ex-Agregado de Defensa y Policía en ONU Las unidades especiales de la Policía (antidisturbios) se crearon para neutralizar las acciones de vandalismo en el desarrollo de las protestas. El delito de vandalismo está tipificado según el país en que se actúa y es una de las maneras de neutralizar el hecho criminal de protestar con vandalismo.</p> <p>Ricardo Jaramillo - Viva la Ciudadanía Saludan todos los intentos conducentes a garantizar el derecho a la movilización y la protesta. Las modificaciones y tipos penales creados por el Proyecto de Ley hacen muy difícil su aplicación, los artículos 367c y 367d son difícilmente aplicables e implican una carga adicional para la fuerza pública y significan un riesgo importante de criminalización. El proyecto de Ley no es pertinente ni necesario porque ya existen instrumentos como la resolución 890 de 2018.</p> <p>Alison Morales - FEU Desde la FEU y la Secretaría de DDHH de la OCLAE son críticos al proyecto de ley porque concurre con la criminalización que viene en ascenso de un tiempo para atrás en Colombia. Invitan a trabajar en un verdadero marco construido con las organizaciones sociales y con la participación de las regiones para aterrizar los casos en contextos específicos. Es importante hacer pedagogía en DDHH, ya que un problema grave es el desconocimiento ciudadano de los mecanismos de participación ciudadana.</p>	<p>Carlos Alberto Zapata - Reserva Activa de las FFMM Considera necesario que no se estigmatice a la policía que maneja estándares estratégicos, y si hay errores son de orden individual y no institucional. El Proyecto de ley no criminaliza la protesta, sino que busca que las movilizaciones sean completamente pacíficas. Cuando entra gente violenta está buscando un interés y últimamente se ha visto que la misma gente de las protestas excluye a los violentos y el proyecto concurre con eso. El ESMAD ha sido un proceso de años, en otros tiempos no se tenían tantas herramientas para mantener el orden. El interviniente respalda el proyecto de ley y rechaza la estigmatización que “muchas veces” se hace de la Policía.</p> <p>Natali González Arce - Secretaría de Gobierno Cali Desde la experiencia de Cali -con cero actos vandálicos durante la última alcaldía- se puede decir que el Proyecto de Ley en curso No concurre con reducir la violencia. El experimento en Cali ha funcionado y consiste en coordinar entre los mismos participantes y las instituciones para que no se presenten este tipo de actos. En Cali no ha habido actos vandálicos porque se han reconocido las diferentes formas organizativas de la comunidad; y en buena medida porque no hay actos de provocación de por medio (por parte de la policía). Se ha confirmado -en la experiencia de Cali- que cuando hay Policía y no hay mediadores ciudadanos se deriva en violencia por cuenta de provocaciones. Por estas razones se considera que el PL no concurre a desescalar la violencia sino a agudizarla. Cuando en Cali se identifica a algún manifestante haciendo actos violentos, se genera un espacio de diálogo e indagación para generar garantías, por eso es que como sociedad civil se ha terminado protegiendo el derecho a la protesta y también la integridad de la fuerza pública. No se comparte el proyecto de ley.</p> <p>Juan Camilo Rodríguez - Abogado Penalista Si se tratara de regular un derecho fundamental debería hacerse a través de una ley estatutaria, no obstante, el interviniente manifiesta que no se está regulando la protesta sino garantizándola a través de la creación de un tipo penal nuevo. Respalda el proyecto porque: 1) no es para manifestantes sino para vándalos; 2) es un tipo penal autónomo; 3) es una pena proporcional al daño causado porque el delito del vandalismo es en contra de la seguridad del Estado, no tanto los patrimonios privados. El vandalismo configura una situación pluriofensiva.</p> <p>Osiris Meriño - Acopi Una cosa es el derecho a la protesta y otra cosa es el “abuso del derecho”. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución, y su primer deber es respetar los derechos de los demás a la movilidad, y otros. Considera ACOPÍ que el Proyecto de</p>

ley ayuda a controlar el vandalismo a mediano plazo. Proponen inversión en cárceles para el ingreso de los vándalos y acción policial más contundente. No han identificado la viabilidad fiscal del proyecto de ley. La política criminal actual no repara a las víctimas de vandalismo, ni castiga ejemplarmente a los vándalos, por eso se debe hacer una revisión proactiva. Se propone fusionar este pl con el proyecto de ley 060/2020 senado

Camilo Acero - Secretario Gobierno Bogotá

La pena o la prisión debe ser el último recurso para atender problemas en las protestas. En Bogotá ha habido más de 970 protestas en 2020 de las cuales el ESMAD sólo ha intervenido en alrededor de 90 protestas. Muchas veces los mismos manifestantes - con diálogo y control social- han llevado a que no se presenten actos vandálicos. Comparten la postura de la secretaria de Gobierno de Cali: El protocolo debe empezar con un diálogo social. El uso de la fuerza y la proporcionalidad son muy difíciles de delimitar y se debería hacer con la participación de los movimientos. El enfoque debe privilegiar el diálogo y el control social en las manifestaciones para prevenir el vandalismo.

Laura Daniela Hidalgo - ACEU

Este PL es un eslabón más en la criminalización de la protesta social, en un país en que cada vez es más frecuente que la fuerza pública pase por encima de los reglamentos y la constitución política. El Proyecto abusa del derecho penal para desalentar el ejercicio de los derechos ciudadanos, porque la amenaza de una sanción penal restringe a la ciudadanía. El congreso debería ocuparse de transformar radicalmente a la policía, en lugar de restringir los derechos ciudadanos. Por ejemplo, cubrir el rostro es una acción que está dentro de la libertad de expresión de los ciudadanos que lo hacen por una creencia -legítima- de que su vida corre riesgo cuando se expresan en Colombia.

Luis Andrés Fajardo - Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo adelantó 24 mesas de trabajo en el marco de decisiones judiciales muy importantes que han puesto la lupa en la fuerza pública y sus excesos en las manifestaciones. De todas esas mesas, una de las grandes causas de la violencia en la manifestación pública -aparte de la falta de protocolos y pedagogía- es que se ha destruido la confianza entre la ciudadanía y las instituciones públicas producto de una enorme y fuerte represión que ha llevado al ciudadano a ver al Policía como alguien que obliga y presiona. Esta situación ha generado hechos de violencia agravados. La Defensoría del Pueblo está revisando el código de convivencia ciudadana y consideran que un PL en esta materia debería ser el resultado de un

proceso consensuado y participativo de todos los actores porque la protesta es un derecho, pero también acarrea deberes. Actualmente ya existen normas que contemplan estas medidas como el art 265 del código penal con penas entre 16 y 36 meses, mientras que las penas que se proponen hoy en el PL no son exarcelables por tener condenas superiores a los 4 años. Actualmente la justicia tiene una impunidad del 94%, por eso cuando se crean tipos penales de muy difícil implementación va a implicar un enorme desgaste de la justicia. Adicionalmente el hacinamiento hoy es del 194% en las estaciones de policía y centros penitenciarios, y cada preso en la cárcel le cuesta al estado 1.700.000 (mientras que el impuesto solidario en covid fue de apenas 160.000). Por eso se debe revisar no solamente el impacto del Proyecto de Ley en el ejercicio de la protesta ciudadana sino también el impacto económico sobre el Estado. Además, las penas en Colombia no cumplen el efecto de la rehabilitación. En este caso, ¿cómo puede pensarse resocializante meter a un estudiante preso por hacer un graffiti? Lo que hay que construir es confianza entre la ciudadanía y la fuerza pública. El punitivismo no es la solución a los problemas y en este caso puede ser un arma de doble filo que, contrario a lo que se busca, los profundice.

Fabio Arias - Fiscal Nacional de la CUT

Este proyecto no da garantías a la protesta y la movilización, sino que la llena una y otra vez -como ha pretendido este gobierno desde el comienzo- de obstáculos que constriñen y obstaculizan el derecho constitucional a la protesta legítima. Cuando la Corte Suprema de Justicia recientemente emitió un fallo diciéndole al gobierno y a la sociedad en su conjunto que se deben dar garantías constitucionales para el ejercicio de la protesta social, y restringir al máximo la brutalidad policial, acá lo que se hace es todo lo contrario: intimidar a la población criminalizando la protesta social. Hacer esto es de instituciones autoritarias y dictatoriales y no de escenarios democráticos que garanticen la participación. El proyecto de ley debe archiversarse porque el país necesita más democracia y no menos democracia como pretende el actual gobierno.

Edgar Alfonso Rodríguez - Abogado Penalista

Hace énfasis en que el pronunciamiento de la Corte Constitucional ha advertido sobre los derechos fundamentales: en el 2001 Sentencia C449 dijo que el disfrute de estos derechos no es absoluto, y que -como los demás derechos fundamentales- pueden ser limitados por el legislativo siempre y cuando se respete su fin esencial. El ejemplo que utiliza es el límite entre la libertad de expresión y la calumnia. El proyecto de ley ataca las protestas con objeto ilícito o que sean violentas, por eso la creación de un tipo penal autónomo no perjudica ni ataca el núcleo esencial de la protesta. En el

proyecto de ley no se quiere decir que tener cubierto el rostro -per se- sea un delito penal autónomo, sino que constituye un agravante.

Jorge Elias Salazar (R)- vicepresidente del Colegio oficial de Administradores Policiales

El derecho a la protesta social y pacífica en el espacio público no es absoluto, por eso el Estado debe reglamentarlo, tal y como dice la Corte Constitucional. No se puede hablar de criminalizar la protesta sino de reglamentarla. El PL desarrolla mecanismos para que se ejerza mejor la protesta. La protesta violenta es la que requiere intervención de la policía. En el 100% de las grandes manifestaciones públicas pacíficas no requirieron intervención de la Policía. El estado debe "combatir" a los elementos vandálicos en las protestas. "Si las personas se salen de su orden entonces la Policía debe actuar". La Policía nunca se ha orientado por la doctrina del enemigo interno; desde el año 2006 la Policía Nacional implementó la doctrina del humanismo. La Policía Nacional tal vez comete errores individuales al contener el vandalismo, pero son esos los que deben investigarse y no culpar a la institución.

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

La Protesta Social: Derecho Constitucional con pocas Garantías en Colombia.

Pese a que la Carta Política redactada en 1991 por la Asamblea Nacional Constituyente significó un avance histórico en materia de derechos pues, entre muchas otras, limitó las condiciones bajo las cuales se podían declarar los estados de excepción, reconoció en su artículo 37 el derecho fundamental del pueblo a reunirse pública y pacíficamente, así como en su artículo 20 el derecho a la libertad de expresión¹, tuvo entre sus grandes fracasos no acabar con la tradición restrictiva y criminalizadora de la protesta social que se venía configurando bajo el amparo de los Estados de Sitio.

A diferencia de la Constitución de 1886 que en su artículo 46, paralelamente al reconocimiento del derecho a reunirse, habilitaba a nivel constitucional a las autoridades para "disolver toda reunión que degenera en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas", la Constitución de 1991 establece que sólo la Ley puede definir expresamente los casos en los que puede limitarse el ejercicio de este derecho.

¹ La Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia" en su artículo 44 señala que "El Gobierno no podrá tipificar como delito los actos legítimos de protesta social".

Sin embargo, ésta última aseveración es la que ha permitido que con el tiempo la Carta Política pierda su espíritu garantista y que, tanto en el plano normativo como en el práctico, el ejercicio de este derecho haya quedado sujeto a múltiples obstáculos justificados en la búsqueda del mantenimiento del orden público.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C 024/94 menciona que el orden público debe ser entedido como el "conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos"². Es claro que dicha definición establece un marco de interpretación demasiado amplio que permite justificar la limitación del ejercicio de la protesta casi en cualquier circunstancia. No obstante, en la misma sentencia se señala que "el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público"; es decir, el poder de la policía debe orientarse prioritariamente hacia la protección de los derechos de los ciudadanos.

A pesar de esta aclaración siguen existiendo vacíos que en lo concreto afectan el ejercicio de la protesta. Por ejemplo, no hay criterios claros, más allá de la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que de por sí siguen siendo confusos, sobre el papel que deben cumplir las autoridades públicas en las situaciones en las que puede existir una contradicción entre el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, el mantenimiento del orden público y el ejercicio de otros derechos por parte de otros ciudadanos³.

Actualmente, la norma con mayor susceptibilidad de modificación en detrimento del ejercicio de la protesta social es el Código Penal (Ley 599 del 2000). En su artículo 469 dicha ley define la asonada como un delito contra el régimen constitucional y legal. Tal y como lo menciona Uprimny⁴, la no existencia de pautas concretas para interpretar este delito permite que el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional se haga de manera indiscriminada.

Posteriormente, la Ley 1453 de 2011, "Por medio de la cual se reforma el Código Penal...", establece una serie de delitos que terminan criminalizando directa e

² Corte Constitucional, Sentencia C 024 de 1994, MS Alejandro Martínez Caballero
³ Al respecto, la Corte Constitucional lo único que menciona es que "será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás". Sentencia T456 de 1992, MP. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz
⁴ UPRIMNY, Rodrigo & SÁNCHEZ, Luz. Ob.cit

indirectamente el ejercicio de la protesta: Lanzamiento de sustancias u objetos "peligrosos" (Artículo 10), perturbación de actos oficiales (Artículo 15), obstrucción de vías públicas (Artículo 44), y perturbación del transporte público (Artículo 45)⁵.

Recientemente, continuando con la tradición restrictiva del ejercicio de la protesta social, el nuevo Código de Policía, aprobado mediante la Ley 1801 de 2016, pretendió reglamentar el derecho a reunirse y manifestarse públicamente estableciendo nuevas limitaciones a su ejercicio. Empero, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-223 de 2017 declaró inexecutable los artículos 47 al 75 de dicha Ley porque, al tratarse de un derecho fundamental, su reglamentación debía establecerse por medio de una ley estatutaria y no por ley ordinaria⁶. En la misma sentencia la Corte le otorgó un plazo de 2 años al Congreso para que en ejercicio de sus competencias constitucionales expida la norma correspondiente.

Como ya se mencionaba más arriba, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, el Artículo 37 de la carta magna, estableció como un derecho fundamental la actividad ciudadana de organizarse y manifestar sobre un tema cualquiera, pero siempre de manera pacífica.

"ARTÍCULO 37. Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho"

La protesta se consagra como una garantía constitucional que da vía libre a las diferentes marchas ciudadanas en todo el territorio colombiano, que garantiza el libre agrupamiento de diez colombianos frente a cualquier lugar o las masivas manifestaciones que se llevan a cabo contra la decisión del gobierno.

Es de precisar que no es viable que en un proyecto de Ley cuyo encabezado trata el Derecho Constitucional a la Protesta Social se vincule la conducta de "Vandalismo" como una directamente relacionado al mismo, pues como la Constitución Política lo establece, este derecho se ejerce de manera pacífica; al momento de tocar temas de carácter penal, ya no estamos en la órbita de este derecho y es un tema totalmente ajeno al mismo. Si se quiere regular el tema del Vandalismo como tipo penal, debe hacerse de manera general y no para un caso específico o de un ejercicio de derecho

⁵ La Corte Constitucional declaró exequibilidad de los artículos 44 y 45 de la Ley 1453 de 2011 argumentando que la norma no viola el principio de estricta legalidad, pues la Constitución habilita al legislador a determinar los casos en los que se puede limitar el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Además señala que "sólo la protesta social pacífica goza de protección constitucional. Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución. Y los artículos 44 y 45 (parcial) de la Ley 1453 de 2011 tienen esa orientación". Sentencia C742 de 2012, MP. María Victoria Calle Correa.

⁶ Vale la pena mencionar que la Corte no declaró inexecutable el numeral 9 del artículo 103 del Código de Policía que prohíbe las aglomeraciones de público en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

a los ejercicios de protesta y movilización social desarrollados por diversos sectores sociales. En esa dirección, el Ejército se "especializó" en tareas de control del orden público y la Policía sufrió un proceso de militarización, contrariando incluso la misionalidad establecida en la misma constitución cuando ésta anota que la misión de la fuerza pública está referida al cumplimiento de tareas esenciales del Estado como son "(...) defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial (...)".⁸ En otras palabras, "la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional"⁹

Son varios los elementos que permiten determinar lo inconveniente que resulta el proyecto objeto de estudio para el cumplimiento cabal de los compromisos suscritos por el Estado colombiano en el Acuerdo Final de Paz.

En primer lugar, el texto del Proyecto de Ley se aleja del espíritu bajo el cual se concibe la participación y la protesta social en el acuerdo mencionado, y no porque el pacto avale la utilización de la violencia en las protestas ciudadanas o mucho menos porque los suscriptores de la presente ponencia así lo consideren; sino porque profundiza la ya fracasada práctica de ofrecer un tratamiento penal y represivo a la protesta social y ciudadana, que está en contravía a procesos de concertación y de cumplimiento de acuerdos suscritos entre comunidades y autoridades públicas. El Acuerdo Final de paz estableció claramente que el tema debía abordarse desde una perspectiva que "ampliara" la participación, y no que la rodeara de tipos penales, que siembran dudas sobre la naturaleza y legitimidad de las expresiones ciudadanas. En esa dirección, merece la pena recordar que el Acuerdo Final de Paz establece, entre otras, que:

*"Una sociedad democrática y organizada es una condición necesaria para la construcción de una paz estable y duradera, en particular en el marco de la implementación del presente Acuerdo. Por ello, resulta importante adoptar acciones para fortalecer las organizaciones y movimientos sociales y, en especial, brindar garantías para su participación e interlocución con las autoridades"*¹⁰ y,

⁸ Art. 2 Constitución Política citado en <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v20n39/v20n39a10.pdf>.

⁹ Art. 217. Constitución Política. Además, "La misión de las fuerzas militares se armoniza y pondera con el sentido y alcance que le ha dado la propia Constitución en varias de sus normas y el intérprete constitucional en sus providencias. Así por ejemplo, la defensa de la soberanía deberá entenderse, por lo menos, a la luz de los artículos 3, 9 y 103 superiores; la defensa de la independencia, en el sentido de los artículos 9, 95.3 y 189 de la Carta. La defensa de la integridad del territorio nacional en consonancia con los artículos constitucionales 24, 63, 72, 96, 101, 102, 150.4, 150.18, 196.286, 300, 321, 322 y 329." <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v20n39/v20n39a10.pdf>

¹⁰ "Acuerdo Final de Paz. Numeral 2.2.1 "Garantías para los movimientos y organizaciones sociales". Pág 42 ver en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

particular como lo es la Protesta Social. Su ejercicio no puede prohibirse ni siquiera en estados de excepción y los actos legítimos de protesta social pacífica no pueden ser tipificados como delito de acuerdo a lo expuesto en la sentencia C-179 de 1994.

En este apartado se ha presentado una síntesis del estado actual de la protesta social en las normas colombianas. Como se puede observar tanto la Corte Constitucional como el Poder Legislativo, a pesar de los avances de la Constitución del 1991, en el fondo han continuado con la tradición regulatoria y, en ocasiones restrictiva, del ejercicio del derecho a la protesta que ha caracterizado la acción del Estado desde mediados del siglo pasado. Para el constitucionalista Rodrigo Uprimny⁷ esto se debe a la ambigüedad, tanto en la definición como en la aplicación, de los tipos penales relacionados con el ejercicio del derecho a reunirse y manifestarse públicamente. En este punto resulta claro que la implementación del punto 2.2.2 del Acuerdo final se enfrenta a varias limitaciones de orden político-jurídicas que pueden llevar a una implementación limitada de las garantías allí consignadas.

Garantizar la Protesta y la Movilización Social una deuda pendiente en la Implementación del Acuerdo Final de Paz

El Acuerdo Final de la Habana para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera, establece en el punto 2.2.2. que el Gobierno Nacional debe definir medidas y ajustes normativos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta con base en los 8 criterios que este mismo apartado del acuerdo menciona, y los demás que se acuerden en el marco de una comisión especial.

Cuando se revisa este compromiso adquirido y se da una mirada al cuerpo normativo que hoy rige los elementos relacionados con la Protesta y la Movilización social, salta a la vista que salvo "el fortalecimiento de la vigilancia y el control a la acción y los medios utilizados por las autoridades para el tratamiento de este tipo de actividades" y el "acompañamiento del Ministerio Público en las movilizaciones y protestas como garante del respeto de las libertades democráticas, cuando sea pertinente o a solicitud de quienes protestan o de quienes se vean afectados o afectadas", no existen medidas normativas concretas que sirvan como fuente precisa para el goce efectivo del derecho a la protesta y la movilización social.

Por otro lado, la adopción de la doctrina Militar norteamericana desarrollada en el marco de la Guerra Fría implicó, entre otras, brindar un tratamiento militar y represivo

⁷ UPRIMNY, Rodrigo & SÁNCHEZ, Luz. Ob.cit

adicionalmente, que la movilización "y la protesta pacífica, como formas de acción política, son ejercicios legítimos del derecho a la reunión, a la libre circulación, a la libre expresión, a la libertad de conciencia y a la oposición en una democracia. Su práctica enriquece la inclusión política y forja una ciudadanía crítica, dispuesta al diálogo social y a la construcción colectiva de Nación."¹¹

En segundo lugar, el Acuerdo definió una ruta para la construcción y materialización de los ajustes normativos que permitiera garantizar la participación ciudadana y la protesta social. El proyecto de ley objeto de estudio, lejos de aportar en la materialización de este aspecto, salido de los acuerdos alcanzados por la Mesa Nacional de Diálogo -con carácter vinculante- creada con sustento en el numeral 2.2.1 del Acuerdo Final de Paz, propone medidas de carácter penal que profundizan una de las mayores problemáticas resaltadas por los líderes y lideresas sociales que conformaron dicho escenario: la criminalización y el tratamiento penal a la protesta social como determinante en las principales formas de violencia en contra de estos liderazgos, incluido su asesinato.

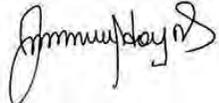
Al respecto vale la pena traer a colación el Informe Especial de Riesgo "Violencia y amenazas contra los líderes sociales y los defensores de derechos Humanos" de la Defensoría del Pueblo, donde se evidencia que durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 01 de marzo de 2017, ocurrieron ciento cincuenta y seis (156) homicidios, cinco (5) desapariciones forzadas y treinta y tres (33) casos de atentados. Según el Defensor, Negret Mosquera, "la estigmatización contra este grupo poblacional es un factor que aumenta el riesgo al que se encuentran expuestos" (Defensoría del pueblo 2017). El proyecto de ley que motiva la presente ponencia de archivo, favorece la profundización de esta situación al sembrar dudas y criminalizar las acciones legítimas de estas organizaciones.

En tercer lugar, el derecho a la participación ciudadana contempla entre sus repertorios el ejercicio del derecho a la movilización y, conatural a esta, a la protesta social. En ese sentido, el Acuerdo Final de Paz establece en el numeral 2.2.2. que el Gobierno Nacional debe definir las medidas y ajustes normativos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta, con base en los ocho

¹¹ Acuerdo Final de Paz. Numeral 2.2.2 "Garantías para la movilización y la protesta pacífica". Pág 44 ver en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

<p>critérios¹² que este mismo apartado del acuerdo menciona y los demás que se acordaron en el marco de una Comisión Nacional de Diálogo.</p> <p>El camino para profundizar y garantizar una protesta y movilización social incidente y propositiva, es precisamente ahondar en la construcción de mecanismos de diálogo que conduzcan, en cualquier caso, al cumplimiento de acuerdos; pues en el incumplimiento de lo que ha pactado el Estado, se originan buena parte de las protestas sociales en Colombia.</p> <p>Los ocho lineamientos referidos más arriba, establecen claramente la necesidad de comprometer al Estado con la decisión de proveer, y robustecer, las garantías necesarias para que se hagan efectivos los derechos a la movilización y a la protesta social como elementos constitutivos del sistema democrático. La propuesta de adición de nuevos tipos penales asociados con el desarrollo de la protesta social, contemplados en el proyecto de ley que se estudia, constituyen una medida inconveniente, que no favorece el clima de reconciliación y de apertura democrática, que debería acompañar el fin de la confrontación armada. Al respecto vale la pena mencionar el Acuerdo Final cuando establece que <i>“más aún, en un escenario de fin del conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica. Junto con la movilización y la protesta pacífica se deberán garantizar los derechos de los y las manifestantes y de los demás ciudadanos y ciudadanas”</i>.¹³</p> <p>En cuarto lugar, la propuesta no solo distorsiona y criminaliza las acciones y el sentido de la movilización y la protesta ciudadana, sino también la percepción respecto a lo que debe entenderse como orden público. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C 024/94 menciona que el orden público debe ser entendido como el <i>“conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”</i>¹⁴. Es claro que dicha definición establece un marco de interpretación muy amplio que permite justificar la limitación del ejercicio de la protesta casi en cualquier circunstancia. No obstante, en la misma sentencia se señala que <i>“el sentido que subyace a las autoridades de policía</i></p> <p>¹² Acuerdo Final de Paz. Numeral 2.2.2 “Garantías para la movilización y la protesta pacífica”. Pág 45 ver en http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf</p> <p>¹³ Acuerdo Final de Paz. Numeral 2.2.2 “Garantías para la movilización y la protesta pacífica”. Pág 44 ver en http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf</p> <p>¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C 024 de 1994, M.P Alejandro Martínez Caballero</p>	<p><i>no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público”</i>; es decir, el poder de la policía debe orientarse prioritariamente hacia la protección de los derechos de los ciudadanos.</p> <p>Pese a esta aclaración, siguen existiendo vacíos que afectan el ejercicio de la protesta. Por ejemplo, no hay criterios claros, más allá de la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad -que de por sí siguen siendo confusos- sobre el rol que deben desempeñar las autoridades públicas en las situaciones en las que puede existir una contradicción entre el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, el mantenimiento del orden público y el ejercicio de otros derechos por parte de otros ciudadanos¹⁵.</p> <p>Algunas anotaciones de orden jurídico</p> <p>El derecho a la protesta pacífica se encuentra contenido a nivel internacional y ha sido denominado en la mayoría de dichos instrumentos como derecho de reunión y manifestación pacífica. En ese sentido merece la pena anotar que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece en su artículo 20:</p> <p><i>“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”</i>¹⁶.</p> <p>Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también de 1948 establece en su artículo XXI:</p> <p><i>“Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole”</i>¹⁷.</p> <p>Dicho instrumento principal de la Organización de los Estados Americanos se complementa con el mecanismo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos</p> <p>¹⁵ Al respecto, la Corte Constitucional lo único que menciona es que <i>“será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como amonazar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás. Sentencia T456 de 1992, MP. Jaime Sanin Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz</i></p> <p>¹⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos.1948 https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/</p> <p>¹⁷ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.1948 http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp</p>
<p>la cual en su instrumento principal la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 estableció en su artículo 15:</p> <p><i>“Derecho de Reunión: Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.”</i>¹⁸</p> <p>Adicionalmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 lo incluyó en su artículo 21, el cual establece:</p> <p><i>“Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”</i>¹⁹.</p> <p>Este derecho contiene además una especial importancia en países -como Colombia- en los cuales existe un déficit en la implementación de la democracia representativa, es este derecho a través del cual todas las personas en medio de la pluralidad social y cultural pueden expresar sus ideas en razón a las opiniones abiertamente democráticas.</p> <p>Es por ello que el Estado tiene la obligación de garantizar y respetar el derecho de reunión y manifestación pública, deber que se encuentra reforzado en los instrumentos internacionales mencionados, que constituyen guía, jurisprudencia y criterio para interpretar estas normas de derecho internacional.</p> <p>En efecto, la jurisprudencia interamericana, en su aplicación como parámetro de interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos, y por lo tanto vinculante constitucional, ha dejado claro que no es posible limitar el derecho a la libertad de expresión sin antes haber realizado un test tripartito que supone la necesidad de definir un límite claro y preciso de la ley en sentido formal y material, es decir, por una norma emanada del Congreso y en segundo lugar, que dicho límite debe</p> <p>¹⁸Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/conv_americana_derechos_humanos.html</p> <p>¹⁹ej Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966 https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights</p>	<p>contener como objeto central el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, como lo establece el artículo 13.2 de la Convención y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; finalmente, en tercer lugar, dicho límite debe ser idóneo para lograr uno de los fines enunciados de manera necesaria y proporcional.</p> <p>Con esta misma lógica, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General No. 34, resalta que el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos enuncia:</p> <p><i>“Condiciones expresas y solo con sujeción a esas condiciones pueden imponerse restricciones: las restricciones deben estar ‘fijadas por la ley’; sólo pueden imponerse para uno de los propósitos indicados en los apartados a) y b) del párrafo 3 y deben cumplir pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad”</i>²⁰.</p> <p>Por su parte la Asamblea General de Naciones Unidas estableció en un Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, allí se menciona un límite a las pretensiones de regular y tipificar como delito la protesta pacífica, esta menciona:</p> <p><i>“Ninguna persona puede ser objeto de detención o reclusión arbitrarias. En el contexto de las reuniones, ello reviste especial importancia en relación con la tipificación de las reuniones y los actos de protesta como delito. La detención de los manifestantes a fin de impedir o castigar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica, por ejemplo, basándose en acusaciones falsas, injustificadas o desproporcionadas, podría vulnerar esa protección. Del mismo modo, tampoco deben adoptarse medidas cautelares a menos que exista un peligro claro y manifiesto de violencia inminente. Las “detenciones en masa” de personas que participan en reuniones suelen ser indiscriminadas y arbitrarias”</i>²¹.</p> <p>²⁰ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos CCRPR/C/GC/34 http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fFPPRIcAqhKb7yhrdB0H115979GVGG8%2BWPAXis7ivEzdmLQdosDnCG8FaqW3y%2FwBqQ1hhVz2z2lpRr6MplU%2B%2FxEiwwSfDbYE4QPFdFW1VIMiVkoM%2B312r7R</p> <p>²¹ Asamblea General de Naciones Unidas. un Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, Sumarias o</p>

<p>Concepto del Consejo Superior de Política Criminal sobre el PL 281/2018C²²</p> <p>El 12 de febrero de 2019 el Consejo Superior de Política Criminal emitió un concepto desfavorable sobre un proyecto prácticamente idéntico²³ al que motiva la presente ponencia. Dicha instancia consideró que -pese a tratarse de una intención loable- los tipos penales propuestos por el Proyecto de Ley no lograba el objetivo que se proponía pues las conductas ya se encuentran tipificadas en otros tipos penales existentes. Es el caso de los tipos penales contemplados actualmente en los artículos 267²⁴ y 268²⁵ del Código Penal colombiano.</p> <p>Adicionalmente el CSPC señaló que el uso del verbo rector “atentar” desconoce que “la dogmática penal, la jurisprudencia y el Código Penal reconocen que el <i>atentar contra un bien jurídico debe entenderse como la realización de una tentativa, el cual es un dispositivo amplificador de la tipicidad, establecido en el artículo 27 de la Ley 599 de 2000, Código Penal</i>”, situación que podría resultar contradictoria para los operadores jurídicos al momento de aplicar el nuevo tipo penal.</p> <p>En su concepto el Consejo Superior de Política Criminal señala de manera taxativa que “<i>consagrar un tipo penal en las condiciones propuestas, resultaría redundante e inconveniente desde la perspectiva penal. Además, y como sucede con el artículo anterior, resultaría conveniente colocar un nomen iuris al artículo que facilitar su identificación e interpretación. Por lo expuesto, el Consejo Superior de Política</i></p> <p>arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. A/ HRC / 31/66 https://undocs.org/es/A/HRC/31/66 ²²http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos%20CSPC/Conceptos2019CSPC/07_CSPC_PL_281_de_2018_C%C3%A1mara_Protesta_pacifica.pdf ²³ Proyecto de ley 281 de 2019 Cámara “por medio del cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales” ²⁴ ARTÍCULO 265. DAÑO EN BIEN AJENO. El que destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe bien ajeno, mueble o inmueble incurrirá en prisión de dieciséis (16) a noventa (90) meses y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor. La pena será de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses de prisión y multa hasta de quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando el monto del daño no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si se resarciera el daño ocasionado al ofendido o perjudicado antes de proferirse sentencia de primera o única instancia, habrá lugar al proferimiento de resolución inhibitoria, preclusión de la investigación o cesación de procedimiento ²⁵ ARTICULO 266. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN PUNITIVA. La pena se aumentará hasta en una tercera parte, si la conducta descrita en el artículo anterior se cometiere: 1. Produciendo infección o contagio en plantas o animales. 2. Empleando sustancias venenosas o corrosivas. 3. En despopulado o lugar solitario. 4. Sobre objetos de interés científico, histórico, asistencial, educativo, cultural, artístico, sobre bien de uso público, de utilidad social, o sobre bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación.</p>	<p><i>Criminal, en cumplimiento de las funciones designadas en el decreto 2055 de 2015, emite concepto desfavorable a la iniciativa legislativa.”</i></p> <p>Como se afirmó en el inicio del presente apartado, pese a tratarse de un concepto que versaba sobre otro proyecto de ley (281/2018C), las conclusiones y reflexiones que realiza el Consejo superior de Política Criminal se aplican casi en su totalidad, en tanto el PL que motiva la presente ponencia es prácticamente una copia textual del proyecto en mención.</p> <p>Antecedentes recientes de Protesta Social en Colombia</p> <p>Entre el 21 de noviembre de 2019 y el 21 de noviembre de 2020 se han desarrollado masivas y recurrentes movilizaciones y protestas sociales en Colombia por una diversidad de temas que abarcan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Proyecto de Ley de Reforma Tributaria 2) Discusiones sobre Reforma Laboral 3) Discusiones sobre Reforma Pensional 4) Holding financiero para la venta y privatización de empresas públicas colombianas 5) Incumplimiento de acuerdos adquiridos por las autoridades nacionales y departamentales (por ejemplo, en el caos de las comunidades indígenas) 6) Asesinatos de líderes y lideresas sociales 7) Asesinatos de firmantes del Acuerdo Final de Paz 8) Masacre cometida por la Policía Nacional durante 2 días seguidos en Bogotá (septiembre de 2020) 9) Masacre de jóvenes al interior de una estación policial en Soacha. 10) Brutalidad y abusos policiales <p>Los anteriores elementos simplemente ilustran la legitimidad y causalidad de las protestas y movilizaciones sociales que se han venido presentando (in crescendo) en el país, no sólo por cuenta del agravamiento de las condiciones económicas producto de la PANDEMIA por SARS-COV-2 , sino por una multiplicidad de factores de orden social, político y económico que conducen a la ciudadanía a expresar su inconformidad y descontento mediante diversas expresiones ciudadanas, que incluyen bloqueo de vías, marchas pacíficas, graffitis y expresiones culturales entre muchas otras.</p> <p>Entre la cronología de las protestas que podemos referir en los últimos dos años encontramos:</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1) 21 de noviembre hasta el 21 de diciembre se presentó durante casi todos los días -de forma prácticamente ininterrumpida- un paro nacional que implicó movilizaciones a nivel nacional con agendas culturales y políticas diversas. Este paro se alargó durante tanto tiempo, en buena medida, por el homicidio cometido por la Policía Nacional en contra de un joven que apenas terminaba los estudios secundarios y protestaba por no haber tenido la posibilidad de acceder a la educación superior que deseaba. En este caso como podemos observar, lo que alargó el paro y las movilizaciones no fue el “vandalismo” sino un asesinato cometido por la Fuerza Pública. Este último elemento podría ser indicador relevante del tema sobre el cual debería legislarse: ¿vandalismo o excesos de la fuerza pública? 2) En enero de 2020 se presentaron reuniones de diálogo y concertación entre representantes de los marchantes y el gobierno nacional (los días 13, 16 y 21) 3) El 21 de febrero los docentes y estudiantes de la Universidad Distrital protestaron sin mayores inconvenientes 4) Entre el 9 y el 24 de septiembre de 2020 se presentaron movilizaciones y protestas diariamente en diversos lugares del país en rechazo al acto criminal y abusivo en el cual fue asesinado por agentes de la Policía -en servicio- el ciudadano Javier Ordoñez. 5) En estas protestas adelantadas en rechazo a este homicidio cometido por la Policía Nacional, se presentó la muerte de al menos 13 ciudadanos y ciudadanas, en su mayoría jóvenes y por impactos de bala que -al parecer- fueron efectuados por miembros de la Policía y por civiles que recibieron armas por parte de la Fuerza Pública. <p>VI. CONCLUSIONES</p> <p>Así las cosas, el descontento social producto de múltiples factores ha desembocado en un aumento considerable de la movilización y la protesta social; situación que demanda del legislativo esfuerzos por reducir la letalidad de las acciones policiales que -se ha evidenciado- sólo concurren a aumentar los niveles de violencia en las calles y a disminuir la legitimidad de las instituciones ante la ciudadanía. En un momento de auge en la protesta y la movilización social, aprobar leyes y normas que concurren con la criminalización, la estigmatización, y la imposición de “formas correctas de protestar” no concurre con el ejercicio pleno y autónomo del derecho ciudadano sino, contrario a esto, lo restringe y lo limita.</p> <p>Es comprensible que algunos sectores políticos no estén interesados en que se desarrollen protestas y movilizaciones ciudadanas, pero el camino para lograr esto no es la represión y la criminalización sino, el cumplimiento de los acuerdos adquiridos</p>	<p>por el Estado y la disposición de medidas tendientes a satisfacer las legítimas demandas ciudadanas.</p> <p>Por otro lado, como se anotó en el desarrollo de la presente ponencia, los tipos penales que pretende crear este proyecto de ley resultan redundantes y confusos en tanto ya hay tipificaciones específicas en el Código Penal colombiano tendientes a sancionar las conductas de las que se ocupa la presente iniciativa. Así lo señaló el Consejo Superior de Política Criminal cuando conceptuó negativamente el PL 281/2018C considerando que se trataba de una iniciativa legislativa INCONVENIENTE.</p> <p>Finalmente, se considera que el Proyecto de Ley objeto de debate, no concurre con la ampliación de las garantías constitucionales de la protesta que van en aumento en Colombia, sino, de alguna manera, pretende estigmatizar, criminalizar y sembrar un manto de duda sobre el derecho mismo, desestimulando a la ciudadanía a que participe de estos escenarios de expresión ciudadana; es bien sabido -como lo señalaran varios intervinientes en la Audiencia Pública- que cuando median tipos penales de este estilo, la ciudadanía siente temor de manifestarse, bien sea porque es víctima de un imaginario que insinúa que la protesta y la movilización constituye un escenario violento y agresivo, o porque considera que. Por lo anterior, la regulación del derecho de reunión y manifestación pacífica enunciada en el presente proyecto de ley resulta contraria a los parámetros internacionales de los cuales Colombia hace parte y por lo mismo vinculantes a las prácticas nacionales que deben inscribirse en el respeto y garantía por los derechos humanos.</p> <p>VII. PROPOSICIÓN</p> <p>Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables Representantes a la Cámara de la Comisión Primera de la Cámara ARCHIVAR el Proyecto de Ley No. 211 de 2020 Cámara, “Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales”.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Ponente</p> <p> OSCAR VILLAMIZAR MENESES Ponente</p>

 <p>JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA Ponente</p>  <p>JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Ponente</p>  <p>INTI RAÚL ASPRILLA REYES Ponente</p>  <p>JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO Ponente</p>  <p>ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ Ponente</p>  <p>CARLOS GERMAN NAVAS TALERO Ponente</p>	<p>INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 304 DE 2020 CÁMARA</p> <p><i>por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la doble conformidad y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO AL PROYECTO DE LEY 304/2020C "POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA DOBLE CONFORMIDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>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 304/2020C "Por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la doble conformidad y se dictan otras disposiciones".</p> <p>I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO</p> <p>II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA</p> <p>III. AUDIENCIA PÚBLICA</p> <p>IV. JUSTIFICACIÓN</p> <p>V. PROPOSICIÓN</p> <p>I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.</p> <p>El proyecto en consideración fue radicado por el representante Juan David Velez Trujillo y publicado en la Gaceta N 713 de 2020.</p> <p>El 17 de septiembre, de conformidad al Acta No. 07 de Mesa Directiva de la Comisión, se designaron los siguientes ponentes para primer debate: Gabriel Jaime Vallejo Chujif –C-, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda –C-, Harry Giovanni Gonzalez Garcia, Juan Carlos Wills Ospina, David Ernesto Pulido Novoa, Juanita Maria Goebertus Estrada, Carlos German Navas Talero, Luis Alberto Alban Urbano y Angela Maria Robledo Gomez.</p> <p>II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA.</p> <p>Según el autor del proyecto de ley, este tiene como objetivo "garantizar los derechos fundamentales a la doble instancia, doble conformidad y a la favorabilidad en el ámbito penal en concordancia con lo dispuesto en los artículos 29,31,93 y 94 de la Constitución Política y con los tratados internacionales de Derechos Humanos vigentes en Colombia, de todas las personas que hayan sido o sean sujetos de una sentencia penal condenatoria de única instancia, incluidos los aforados juzgados por la Corte Suprema de Justicia".</p>
<p>III. AUDIENCIA PÚBLICA</p> <p>El día viernes 13 de noviembre de 2020, por medio de la resolución 026 de 2020, fue realizada de forma remota una Audiencia Pública sobre el Proyecto. AA continuación un resumen de las intervenciones realizadas:</p> <p>1. Tatiana Romero - Delegada del Ministerio de Justicia y del Derecho:-</p> <p>Dio inicio a su intervención con un saludo a los miembros de la Comisión Primera de Cámara de Representantes, y acto seguido expuso lo siguiente:</p> <p><i>"Lo primero que debemos destacar es que el proyecto de ley estatutaria 304 de 2020 Cámara es de estirpe garantista, en tanto aboga por el cumplimiento en todos los casos, del derecho fundamental al debido proceso, derecho que abarca poder contar con una doble instancia, con la doble conformidad y con la favorabilidad penal, dando paso a que quienes tienen una sentencia condenatoria de única instancia o de segunda instancia, puedan acceder a la revisión del caso por parte de un tribunal superior y diferente al que pronunció la condena.</i></p> <p><i>Esos mínimos que deben atenderse en cualquier causa penal, están consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos que han sido ratificados por Colombia, que se encuentran vigentes y que en consecuencia hacen parte del bloque de constitucionalidad.</i></p> <p><i>En efecto, las normas internacionales de derechos humanos contemplan un derecho incondicionado a impugnar la sentencia condenatoria. El artículo 8(2)(h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el "derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior". A la vez, el artículo 14(5) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que "Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley."</i></p> <p><i>Estas disposiciones, a la luz del artículo 93 de la Constitución Política, deben ser tenidas en cuenta para interpretar los derechos y deberes que se encuentran consagrados en la Carta, y en consecuencia, rigen la línea dogmática de la producción normativa.</i></p> <p><i>Atender a lo señalado en estos instrumentos internacionales no es únicamente una obligación estatal que se deriva de su ratificación por parte de Colombia, sino que en el caso que nos convoca implica la posibilidad de concreción del derecho que tiene cualquier persona que</i></p>	<p><i>está siendo procesada penalmente, a acceder a mecanismos que responden a los mínimos del debido proceso.</i></p> <p><i>Ahora bien, es importante advertir que cuando los instrumentos de derechos humanos a los que se ha hecho referencia establecen los derechos a la doble instancia y a la doble conformidad conforme a lo prescrito por la ley, no dan paso a que el ordenamiento jurídico interno establezca limitaciones a su ejercicio, tal y como ha sido reconocido por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas al señalar que esa cláusula no tiene por objeto dejar a discreción de los Estados Partes la existencia misma del derecho a la apelación, porque los derechos son los reconocidos en el Pacto y no únicamente los reconocidos en la legislación interna. Ese Comité ha concluido que Si bien la legislación de un Estado parte puede disponer en ciertas ocasiones que una persona en razón de su cargo sea juzgada por un tribunal de superior jerarquía que el que naturalmente correspondería, está circunstancia no puede por sí sola menoscabar el derecho del acusado a la revisión de su sentencia y condena por un tribunal.</i></p> <p><i>Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos frente al derecho a recurrir el fallo condenatorio, ha hecho hincapié en que Cuando el tribunal más alto de un país actúa como primera y única instancia, la ausencia de todo derecho a revisión por un tribunal superior no queda compensada por el hecho de haber sido juzgado por el tribunal de mayor jerarquía del Estado Parte; por el contrario, tal sistema es incompatible con el Pacto, a menos que el Estado Parte interesado haya formulado una reserva a ese efecto. Si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo. El Estado puede establecer fueros especiales para el enjuiciamiento de altos funcionarios públicos, y esos fueros son compatibles, en principio, con la Convención Americana (...). Sin embargo, aun en estos supuestos el Estado debe permitir que el justiciable cuente con la posibilidad de recurrir el fallo condenatorio. Así sucedería, por ejemplo, si se dispusiera que el juzgamiento en primera instancia estará a cargo del presidente o de una sala del órgano colegiado superior y el conocimiento de la impugnación corresponderá al pleno de dicho órgano, con exclusión de quienes ya se pronunciaron sobre el caso.</i></p> <p><i>El Proyecto de Ley Estatutaria 304 de 2020 Cámara va en concordancia con estos pronunciamientos y atiende el llamado de la ONU y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de garantizar a través del marco normativo interno, el derecho a la doble instancia y a la doble conformidad.</i></p>

Conforme a lo señalado, el Proyecto de Ley Estatutaria 304 de 2020 Cámara se cñe a lo establecido en la Constitución Política, en los instrumentos internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad, hace que la garantía al debido proceso sea plena para todas las personas, y responde a los fundamentos del Estado Social y Democrático de Derecho.¹

2. Samuel Augusto Escobar Beltrán -Director Consultorio Jurídico y profesor del área de Derecho Penal de la Universidad del Rosario-

"El objetivo del Proyecto de Ley es uno loable en la medida en que pretende regular el ejercicio del derecho a la doble conformidad de aquellas personas que hayan sido condenadas en procesos de única instancia. Hoy día, nadie discute que todos los ciudadanos deben tener acceso al derecho a la doble instancia y a la doble conformidad en los términos de la posibilidad de interponer un recurso de apelación propiamente dicho. Sin embargo, dicho entendimiento no siempre ha sido así en el ordenamiento jurídico nacional y en los sistemas de protección de derechos humanos tanto regional como universal.

En efecto, consideramos que el quid del presente debate estriba en determinar si es posible y conveniente aducir dicho estándar o comprensión actual del derecho a la doble conformidad frente a aquellos procesos que se surtieron con anterioridad a éste. Ello en la medida en que el Proyecto de Ley establece en su artículo 4, parágrafo primero, que este derecho podrá ser ejercido por cualquier persona que haya sido condenada en proceso de única instancia con posterioridad al 23 de marzo de 1976.

Al respecto, consideramos que dicho marco temporal no se ajusta a la evolución que se ha dado en los sistemas de protección internacional sobre el alcance de dicho derecho. En efecto, si acudimos al sistema de protección regional de Derechos Humanos, conforme ha reseñado la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia **SU-146 de 2020**, encontramos tres decisiones de vital importancia en la materia por parte de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así:

1. Caso **Herrera Ulloa v. Costa Rica** del año 2004. En dicho caso no se habla de un aforado constitucional. Sin embargo, en el mismo se discute sobre el derecho a recurrir comoquiera que la legislación costarricense en la materia contemplaba que contra dicha sentencia condenatoria únicamente procedía el recurso de casación.
2. Caso **Barreto Leiva v. Venezuela** del año 2006. En dicho caso,

¹ Intervención de Tatiana Romero -Delegada del Ministerio de Justicia y del Derecho, en audiencia del 13 de noviembre de 2020, PLE 304 de 2020.

si bien el señor Barreto Leiva no tenía fuero, fue investigado en conexidad con el presidente de la República, de manera que se tramitó la actuación en su contra mediante un proceso de única instancia. En dicha oportunidad la CIDH manifestó que, incluso ante dichos procedimientos especiales, debía garantizarse la doble instancia y conformidad.

3. Caso **Liakat Ali Alibux v. Suriname** del año 2014. Dicho caso versó efectivamente sobre la condena a un aforado mediante un proceso de única instancia. En su decisión la CIDH ratificó lo expuesto sobre el derecho objeto del presente debate.

Lo anterior resulta de fundamental importancia ya que, tanto para la Honorable Corte Constitucional como para la Sala de Casación Penal de la Honorable Corte Suprema de Justicia, el momento fundamental en que se consolida el entendimiento actual del derecho a la doble instancia se da con la expedición del fallo **Liakat Ali Alibux v. Suriname**, el cual se emitió el 30 de enero de 2014. Lo anterior ha llevado a que nuestros altos tribunales consideren que es a partir de dicha fecha en que podría concederse el derecho a la doble instancia a aquellas personas que fueron condenadas en procesos de única instancia. Por su parte, y en materia del sistema universal de protección de derechos humanos, el principal referente se da mediante la **Observación General No. 32**, la cual fue expedida el 23 de agosto de 2007 por parte del Comité de Derechos Humanos de la ONU. En ese orden de ideas, consideramos respetuosamente que permitir la interposición del recurso de apelación para aquellas personas que fueron condenadas en un proceso de única instancia desde 1976 resultaría desacertado ya que éstas fueron condenadas conforme los estándares legales y jurisprudenciales que eran vigentes al momento tanto en el ordenamiento jurídico nacional como en el ordenamiento jurídico internacional. De la mano con la anterior, valdría la pena revisar por parte de la Honorable Cámara si, modificado este marco temporal para la interposición del recurso de apelación dentro del Proyecto de Ley, se justifica o no la creación de una Sala de Descongestión en la Honorable Corte Suprema de Justicia para la revisión de estos recursos de apelación.

Ahora bien, indistintamente del marco temporal que decida escoger el legislador, resulta fundamental que se incluya un artículo en que quede claro, de conformidad con lo expresado por la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional y de la Honorable Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia que la interposición de este recurso no desdibuja la ejecutoria que tenían las sentencias al momento de ser expedidas conforme a la normativa vigente, de manera que ello no debe ni puede tener incidencia alguna en materia de prescripción de la acción penal, libertad inmediata del procesado o cualquier otro efecto derivado del paso del tiempo. Lo anterior máxime que el artículo 4 del

Proyecto de Ley al señalar que se entenderá que la condena quedará en firme si se renuncia al derecho a interponer el recurso parece dar a entender que si estaría corriendo el término de prescripción de la acción penal; situación que resultaría de extrema gravedad para los derechos de muchas víctimas a la verdad y la justicia, particularmente si se emplea el marco temporal sugerido en el Proyecto de Ley.

Por último, vale la pena resaltar que el derecho a la doble conformidad no requiere de desarrollo únicamente respecto de quienes han sido condenados en procesos de única instancia. Si se ha de expedir una ley para la garantía de quienes han sido condenados en dichos procesos, también se debe hacer lo propio respecto de aquellas personas que han sido condenadas por primera vez en virtud de un recurso de apelación o del recurso extraordinario de casación y que habían sido absueltas por la primera instancia. En la actualidad, a estas personas se les está aplicando el mismo rasero jurisprudencial que a los aforados, esto es, los efectos de la Sentencia **SU-146 de 2020**, para la interposición del recurso conforme la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de la Honorable Corte Suprema de Justicia en aras de garantizar el derecho a la igualdad. Sin embargo, la expedición de una ley que desarrolle o amplíe plazos distintos a los de la jurisprudencia para aforados y no haga lo propio frente a los demás ciudadanos propiciaría una situación de abierta desigualdad que amerita ser revisada y corregida en el presente Proyecto de Ley.²

IV. JUSTIFICACIÓN

La Corte Suprema de Justicia ya resolvió el vacío frente a los casos de aforados e incluso no aforados que no tuvieron derecho a la doble conformidad entre enero de 2014 y enero de 2018.

El proyecto de ley 304 de 2020 "Por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la doble conformidad y se dictan otras disposiciones" perdió su objeto el 3 de septiembre del presente año, cuando al Corte Suprema de Justicia abrió la posibilidad de impugnar las condenas a todas las personas que entre el 30 de enero de 2014 y el 17 de enero de 2018 no pudieron ejercer el derecho a la impugnación y a la doble conformidad. Con esta decisión, la Corte dio la posibilidad tanto a los aforados, como los no aforados, de impugnar la decisión que los condenó y con ello garantizar el derecho a la doble conformidad, que es justamente el objeto del proyecto de ley bajo estudio.

Es de resaltar que, si bien el plazo que dio la Corte Suprema de Justicia para este fin ya expiró, el mismo fue razonable y le permitió a todas las personas que

² Concepto Universidad del Rosario. Proyecto de Ley Estatutaria 304 de 2020.

consideraban estar en esta situación de vulneración de la doble conformidad impugnar las decisiones que los condenaron, aun cuando no estuvieran en la cárcel. El plazo que dio la Corte alcanza casi los 3 meses para impugnar estos casos: del 3 de septiembre de 2020 al 20 de noviembre de 2020, tiempo razonable, si tenemos en cuenta los términos procesales para impugnar fallos. En este sentido, se puede entender que los casos que busca reglamentar el proyecto de ley ya contaron con la oportunidad procesal de ver garantizado su derecho a la doble conformidad y por lo tanto el mismo no es necesario.

De acuerdo con el informe presentado por El Espectador³ 84 personas recurrieron a la Corte Suprema para impugnar su caso. Además, la decisión de la Corte fue ampliamente difundida en medios de comunicación, dando la oportunidad de conocer esta decisión.

Esta decisión de la Corte Suprema de Justicia de otorgar la oportunidad de interponer el recurso de impugnación tiene sustento en la decisión de la sentencia SU-146 de 2020 de la Corte Constitucional, en la que reconoció la vulneración al derecho de la doble conformidad del exministro Andrés Felipe Arias Leiva. Así, la Corte Suprema extendió a los casos con sentencias de única instancia emitidas por la Sala de Casación Penal de la Corporación durante el 2014 y el 2018, así los exfuncionarios condenados en este periodo ya no estuvieran privados de la libertad.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia estableció que "Es procedente la impugnación, a la par, contra las primeras condenas expedidas entre las mismas fechas, en segunda instancia y en casación, por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Y contra las primeras condenas dictadas en segunda instancia por los Tribunales Superiores de Distrito y el Tribunal Superior Militar en los casos expresamente previstos en las motivaciones [del pronunciamiento], respecto de las cuales la persona condenada no haya contado con la oportunidad de ejercer el derecho a la doble conformidad judicial"⁴.

Con la decisión de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia consideró imperativo dar a todos los procesados en situación similar el mismo trato que brindó la Corte Constitucional al exministro de Agricultura. En palabras de la Corte, no reconocer la igualdad en estos casos "constituiría un flagrante y odioso atentado contra el derecho fundamental a la igualdad, un valor fundante y principal de la democracia"⁵.

En ese mismo sentido la Corte resalta que "Así esas personas no hayan recurrido en ningún tiempo la condena o reclamado el derecho ante instancias internacionales, están de todas formas habilitadas para ejercer el derecho. Mal estaría exigirles, como requisito para impugnar, que hubieran desarrollado unas

³ "Los nombres de quienes pidieron revisar su condena ante la Corte Suprema de Justicia" tomado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/quienes-pidieron-revisar-su-condena-ante-la-corte-suprema/> Consultado el 3 de diciembre de 2020

⁴ AP2118-2020 Radicación # 34017 Acta 185 M.P Luis Antonio Hernández Barbosa

⁵ Ibid.

acciones de tipo procesal que no contemplaba la Constitución, la ley o la jurisprudencia.⁶

La Corte incluso fue más allá y no otorgó esta posibilidad sólo para los aforados, sino que abrió la posibilidad genérica, para toda persona que considerara estar bajo los mismos supuestos. En este sentido la Corte recalcó que "(...) la Sala extenderá los efectos de la sentencia SU-146 de 2020 a todas las personas sin fuero constitucional que resultaron condenadas desde el 30 de enero de 2014 por la Corte Suprema de Justicia, en segunda instancia o en el marco del recurso extraordinario de casación."⁷

Para poder aplicar a la oportunidad de impugnar el fallo condenatorio, La Corte estableció los siguientes requisitos:

"a) Debieron haber interpuesto el recurso de casación, que era el medio de impugnación en ese momento disponible para discutir sobre el trámite procesal, las garantías procesales y los aspectos probatorios y jurídicos de la condena.

La no interposición por parte del procesado del recurso de casación, en ese momento el medio de impugnación dispuesto por la ley contra la primera condena dictada en segunda instancia, traduce conformidad con la decisión y, en esos casos, es improcedente la impugnación aquí autorizada.

b) Si se interpuso el recurso extraordinario de casación y la Sala de Casación Penal lo inadmitió, claramente se deduce en esa hipótesis el ejercicio del derecho a impugnar la primera condena y la imposibilidad de acceso a una segunda opinión judicial respecto de la responsabilidad penal, por defectos técnicos de la demanda. La persona condenada en segunda instancia por el Tribunal, en ese caso, tiene derecho a la impugnación con fundamento en la sentencia SU-146 de 2020.

c) Si la Corte Suprema de Justicia admitió la demanda de casación presentada contra la primera sentencia condenatoria del Tribunal y se pronunció de fondo en la sentencia de casación, quedó satisfecha la doble conformidad judicial y no cabe una nueva impugnación."⁸

En este sentido, la Corte Suprema enfatiza que "(...) ante la falta de un dictado jurisprudencial o de una norma legal que regule el fenómeno en su integridad, la Corte fijará las reglas de acceso al recurso de impugnación, con sujeción a las cuales las personas con derecho a él deben actuar."⁹ Esto resulta fundamental frente al proyecto de ley bajo estudio, pues justamente ante el vacío la Corte Suprema de Justicia tomó unas determinaciones, estableció un plazo, así como unas condiciones para poder impugnar los fallos condenatorios, donde las personas condenadas no tuvieron la oportunidad de contar con una doble conformidad.

En esta regulación la Corte: i) fijó un límite temporal para interponer la impugnación, para ello tuvo en cuenta "que desde el 21 de mayo de 2020, cuando se expidió la

⁶ Ibid.
⁷ Ibid.
⁸ Ibid.
⁹ Ibid.

sentencia SU-146 de 2020, e inclusive desde antes, cuando a través de un comunicado de prensa se anunció esa decisión, se generó para todas las personas condenadas con la opinión de un solo juez desde el 30 de enero de 2014, que no han contado con la garantía de doble conformidad, una expectativa razonable de ejercicio de ese derecho."¹⁰ Tanto fue así, que la decisión de la Corte Suprema justamente se dio en respuesta a la a la solicitud del ex congresista Efrén Antonio Hernández Díaz.

En cuanto a la razonabilidad del término, la misma Corte recuerda que "[p]ara la Sala, a partir de la claridad anterior, el término judicial de 6 meses para impugnar, contados a partir del 21 de mayo de 2020, cuando se profirió la sentencia SU-146 de 2020 y se materializó la posibilidad de ejercicio del derecho a recurrir la primera condena, **muy superior al de 5 días previsto en el artículo 159 del Código de Procedimiento Penal de 2004** para casos en los que la ley no establece plazo, se considera amplio y suficiente para el ejercicio de la facultad de recurrir." (Énfasis propio).

De continuar el trámite del proyecto de ley 304 de 2020, se podría crear una confusión o incluso una contradicción o choque frente a una decisión de la Corte Suprema de Justicia que ya reglamentó el tema y que más de 80 personas consideraron estar en dicha condición y solicitaron revisiones sus casos para poder impugnar los fallos condenatorios en su contra. Es más, estaría contrariando la decisión de la Corte, cuando la misma en su decisión de septiembre de 2020 resaltó que "[s]i no se impugna dentro de ese término, que vence el viernes 20 de noviembre de 2020 a las 5 de la tarde, **se entiende que el ciudadano condenado declina el ejercicio del derecho. Es condición de ese ejercicio, al tratarse la impugnación de una potestad y no de una consulta, presentar la solicitud de doble conformidad judicial, como lo establece el artículo 235-7 de la Constitución Nacional.**"¹¹ (Énfasis propio).

Es así como la Corte Suprema estableció unas reglas claras y recalcó que "(...) todas las sentencias condenatorias proferidas dentro del ámbito fijado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-146 de 2020 —contra aforados constitucionales y no aforados— se encuentran en firme, como en ese fallo se definió. En consecuencia, si se recurren, no se reactiva la contabilización del término de prescripción de la acción penal. Y tampoco, como consecuencia de impugnar, se produce la libertad de quien se encuentra privado de ella."¹²

Por ello la Corte fue enfática en resaltar que no se puede asemejar a un recurso de revisión, pues ésta no está prevista para debatir el trámite procesal y los fundamentos de la sentencia, como se hace en las instancias procesales, sino que es procedente en los supuestos fácticos establecidos de manera taxativa en la norma. Así, para la Corte, "La impugnación aquí estudiada, por el contrario, así proceda contra sentencias ejecutoriadas (una paradoja procesal que debe asumirse en función de cubrir el déficit del derecho a la doble conformidad declarado en la

¹⁰ Ibid.
¹¹ Ibid.
¹² Ibid.

sentencia SU-146/20), es un recurso del proceso, debe interponerse dentro de cierto término y sustentarse siguiendo la lógica de cómo se discute en las instancias, en el marco de los recursos ordinarios de reposición y apelación."¹³

Además, la Corte previó la forma para interponer la impugnación, dejando la posibilidad de hacerlo incluso por correo electrónico, teniendo en cuenta las condiciones de la pandemia del Covid 19. En este mismo sentido dejó claro que sería la Sala de Casación Penal que definiría la procedencia de los casos, tal y como se hizo en el caso de Andrés Felipe Arias Leiva. Igualmente, estableció que una vez definida la procedencia de la impugnación, se ordenaría en el mismo auto "sortear el asunto entre los magistrados que no hicieron parte de la Sala que dictó la sentencia impugnada."¹⁴ Y luego precisó la Corte que "[a] que le corresponda, una vez conformada la Sala de Decisión con los dos magistrados que sigan en orden alfabético (art. 235-7 de la C.P.), ordenará que se surtan los traslados al impugnante, para sustentar como es debido, y a los no recurrentes, para la integración del contradictorio, por los plazos previstos para el recurso de apelación en la ley de procedimiento penal por la cual se haya adelantado el proceso, tal y como lo definió la Sala en el auto del 3 de abril de 2019, radicado 54215. (...) Superado ese trámite, el expediente ingresará al despacho del magistrado ponente para la elaboración de proyecto y, tras ello, se dictará el fallo de rigor. Contra la sentencia que resuelve la impugnación no procede ningún recurso"¹⁵.

Sin duda alguna, esta decisión de la Corte Suprema estableció una ruta procedimental clara que subsanó el vacío frente a los casos de fallos condenatorios entre el 2014 y el 2018. Abrir nuevamente la posibilidad de nuevas impugnaciones, aparte de ser innecesario, representa un gran riesgo en términos de seguridad jurídica, pues podría estar creando contradicciones o vacíos frente a los estándares ya establecidos por la Corte Suprema de Justicia, a los que, como ya se mencionó, se han acogido más de 80 personas.

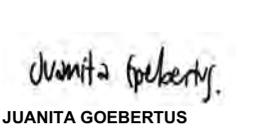
Aunado a este riesgo, es importante resaltar el impacto fiscal que podría tener este proyecto, pues la decisión de la Corte Suprema de Justicia justamente previó, bajo el principio de colaboración armónica, articular al Consejo Superior de la Judicatura, la Presidencia de la República, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Hacienda poder garantizar los recursos necesarios. Es así como con este proyecto de ley se podrían estar duplicando esfuerzos y creando instancias análogas, cuando la Corte Suprema ya dejó claramente reglamentados los casos. Además, hasta la fecha no se ha contado con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda para crear tres nuevos magistrados y sus despachos, como propone el proyecto, requisito necesario para el trámite del proyecto.

¹³ Ibid.
¹⁴ Ibid.
¹⁵ Ibid.

V. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos de manera respetuosa a los Honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR Proyecto de Ley 304/2020C "Por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la doble conformidad y se dictan otras disposiciones"**.

Cordialmente,

 ANGELA MARIA ROBLEDO Ponente	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Ponente
 JUANITA GOEBERTUS Ponente	 GERMAN NAVAS TALERO Ponente

C O N T E N I D O

Gaceta número 1462 - Miércoles, 9 de diciembre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Acto legislativo número 194 de 2020 Cámara, por medio del cual se establece el voto obligatorio y se modifica el artículo 258 de la Constitución Política de Colombia; acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 345 de 2020 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política creando medidas transitorias.	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 268 de 2020 cámara, por medio de la cual se crea la política pública de la cultura ciudadana en Colombia y se dictan otras disposiciones.	4
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley estatutaria número 418 de 2020 Cámara, por medio de la cual se fortalece la planeación estratégica, se crean los mecanismos de coordinación y concurrencia entre las autoridades nacionales y territoriales y participación ciudadana para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones.	10
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 161 de 2020 Cámara, por medio de la cual se establece la fianza dentro del procedimiento penal colombiano y se dictan otras disposiciones contra el hacinamiento carcelario y penitenciario....	11
Informe de ponencia negativa del Proyecto de ley número 211 de 2020 Cámara, por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales.	14
Informe de ponencia de archivo al Proyecto de ley número 304 de 2020 Cámara, por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la doble conformidad y se dictan otras disposiciones.....	20