



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 526

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de mayo de 2022

EDICIÓN DE 17 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

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACION DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 469 DE 2021 SENADO - 451 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración de los 170 años de fundación del municipio de Jericó en el departamento de Antioquia, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE CONCILIACION DEL PROYECTO DE LEY NO. 469/2021SENADO- 451/2020CAMARA "POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA A LA CONMEMORACIÓN DE LOS 170 AÑOS DE FUNDACIÓN DEL MUNICIPIO DE JERICÓ EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, RINDE HOMENAJE A SUS HABITANTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Bogotá D.C., 17 de mayo de 2022

Doctor
JUAN DIEGO GOMEZ
Presidente
Senado de la República

Doctora
JENNIFFER KRISTIN ARIAS
Presidente
Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Conciliación al Proyecto de Ley No. 469/2021SENADO - 451/2020CÁMARA "Por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración de los 170 años de fundación del municipio de Jericó en el departamento de Antioquia, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones".

Respetados presidentes:

En atención de lo dispuesto por el artículo 161 de la Constitución Política, los artículos 186, 187 y 188 de la Ley 5 de 1.992 y la honrosa designación que nos hicieran las Mesas Directivas de ambas células legislativas, de manera atenta nos permitimos rendir informe de conciliación del proyecto de la referencia.

Tras la revisión de los textos aprobados por las Plenarias de ambas Cámaras Legislativas, se evidenciaron diferencias en los textos correspondientes al artículo 3º del Proyecto, en razón al pliego de modificación aprobado en tercer debate, en la Comisión Segunda Constitucional Permanente y Plenaria del Senado.

Como soporte de esta decisión, a continuación, se expone un cuadro con los artículos aprobados en cada cámara las modificaciones que se presentaron y el texto conciliado.

De conformidad con lo anterior, nos permitimos solicitarles de manera respetuosa a las Honorables Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobar el texto conciliado, que acoge integralmente el aprobado en la primera de las Cámaras.

TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA.	TEXTO CONCILIADO
TÍTULO: "POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA A LA CONMEMORACIÓN DE LOS 170 AÑOS DE FUNDACIÓN DEL MUNICIPIO DE JERICÓ EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, RINDE HOMENAJE A SUS HABITANTES Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES".	TÍTULO: "POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA A LA CONMEMORACIÓN DE LOS 170 AÑOS DE FUNDACIÓN DEL MUNICIPIO DE JERICÓ EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, RINDE HOMENAJE A SUS HABITANTES Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES".	Igual
ARTÍCULO 1. La Nación se asocia a la conmemoración de los 170 años fundación del municipio de Jericó en el departamento de Antioquia, hecho que sucedió el 28 de septiembre de 1850 y rinde homenaje público a sus habitantes.	ARTÍCULO 1. La Nación se asocia a la conmemoración de los 170 años fundación del municipio de Jericó en el departamento de Antioquia, hecho que sucedió el 28 de septiembre de 1850 y rinde homenaje público a sus habitantes.	Igual
ARTÍCULO 2. La Nación hace un reconocimiento al municipio de Jericó en el departamento de Antioquia por ser	ARTÍCULO 2. La Nación hace un reconocimiento al municipio de Jericó en el departamento de Antioquia por ser	Igual

municipio pionero en temas culturales en el suroeste Antioqueño, resalta su vocación cultural, religiosa, artesanal, turística, agrícola y la creatividad de sus habitantes.	municipio pionero en temas culturales en el suroeste Antioqueño, resalta su vocación cultural, religiosa, artesanal, turística, agrícola y la creatividad de sus habitantes.	
ARTÍCULO 3. Autorícese al Gobierno Nacional para que, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la Ley, asigne en el Presupuesto General de la Nación e impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar proyectos, obras de infraestructura y actividades de interés público y social en beneficio del municipio de Jericó en el departamento de Antioquia: 1. Proyecto de ampliación de museo MAJA. 2. Proyecto de terminación de vía circunvalar "Santiago Santamaría". 3. Proyecto de recuperación de vías urbanas.	ARTÍCULO 3. Autorícese al Gobierno Nacional para que, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la Ley, asigne en el Presupuesto General de la Nación e impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias con el fin de <u>llevar a cabo obras para la ampliación del Museo Arqueológico MAJA, del municipio de Jericó.</u>	Se acoge texto de Senado
Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional para celebrar los contratos y	Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional para celebrar los contratos y	Igual

convenios interadministrativos necesarios entre la Nación y el municipio de Jericó, así como para realizar los créditos y traslados presupuestales a que haya lugar.	convenios interadministrativos necesarios entre la Nación y el municipio de Jericó, así como para realizar los créditos y traslados presupuestales a que haya lugar.	
Artículo 5°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 5°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	igual

TEXTO CONCILIADO DEL PROYECTO LEY 469/2021SEN, 451/2020CÁM. "POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA A LA CONMEMORACIÓN DE LOS 170 AÑOS DE LA FUNDACIÓN DEL MUNICIPIO DE JERICÓ EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, RINDE HOMENAJE A SUS HABITANTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración de los 170 años fundación del municipio de Jericó en el departamento de Antioquia, hecho que sucedió el 28 de septiembre de 1850 y rinde homenaje público a sus habitantes.

Artículo 2°. La Nación hace un reconocimiento al municipio de Jericó en el departamento de Antioquia por ser municipio pionero en temas culturales en el suroeste Antioqueño, resalta su vocación cultural, religiosa, artesanal, turística, agrícola y la creatividad de sus habitantes.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para que, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la Ley, asigne en el Presupuesto General de la Nación e impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias con el fin llevar a cabo obras para la ampliación del Museo Arqueológico MAJA, del municipio de Jericó.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional para celebrar los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación y el municipio de Jericó, así como para realizar los créditos y traslados presupuestales a que haya lugar.

Artículo 5°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Senadores,


PAOLA HOLGUÍN
Senadora de la República
Conciliadora


MAURICIO PARODI
Representante a la Cámara
Conciliador

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2021 CÁMARA

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

<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA POSITIVA AL PROYECTO DE LEY Nro. 150 de 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA Y SE CREAN TIPOS PENALES".</p> <p>I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA</p> <p>Este proyecto de ley fue radicado inicialmente el dieciséis (21) de julio de 2020 y cuya autoría está en cabeza del Honorable Representante Víctor Manuel Ortiz Joya, publicada en la Gaceta del Congreso N° 690 de 2020; en su momento se radicó ponencia mayoritaria positiva en primer debate en la gaceta 129 de 2022 y de archivo en la gaceta 1462 de 2020, no alcanzó el trámite dentro de los términos de la Ley 5° de 1992, razón por la cual se ha vuelto a presentar para estudio y discusión de la Honorable Cámara de Representantes; en esta ocasión acompaña la autoría los Honorables Representantes Jaime Rodríguez Contreras, José Luis Correa López, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Henry Fernando Correal Herrera, John Jairo Roldán Avendaño, Enrique Cabrales Baquero, José Vicente Carreño Castro, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Eloy Chichi Quintero Romero, Atilano Alonso Giraldo Arboleda y José Eliécer Salazar López.</p> <p>Posteriormente, mediante correo electrónico remitido por la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, se procedió a la designación de los ponentes para la iniciativa: Jaime Rodríguez Contreras, como coordinador ponente y los Honorables Representantes: Andrés David Calle Aguas, Juan Carlos Wills Ospina, John Jairo Hoyos García, Inti Raúl Asprilla Reyes, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, Carlos Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán Urbano como ponentes.</p> <p>Considerando que este proyecto de ley pretende regular el comportamiento humano, se solicitó concepto sobre la materia al Consejo Superior de Política Criminal y Ministerio de Justicia, mediante oficio radicado el 2 de septiembre del año 2021 y remitido mediante correo electrónico; sin embargo, al no encontrar respuesta</p>	<p>se solicitó ante la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente audiencia pública, la cual fue aceptada, desafortunadamente la agenda legislativa impidió su realización, en consecuencia se rinde la presente ponencia.</p> <p>II. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>Este proyecto busca el fortalecimiento de las medidas que garanticen el derecho constitucional a la protesta pacífica, para lo cual busca 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. Actos que solo buscan, minar, socavar o desprestigiar el derecho legítimo de la protesta; y poner en riesgo la vida, la integridad y los bienes materiales del ciudadano del común y hasta de los mismos protestantes. De esta manera, se busca preservar el orden público, penalizar a quien instigue o promueva los actos vandálicos, y el fortalecer, por medio de mecanismos penales, el actuar de las fuerzas del orden.</p> <p>La iniciativa reconoce, y en pro de la defensa de la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, crea el tipo penal para que los que instiguen, promuevan o realicen actos violentos dentro de la protesta, sean condenados de manera ejemplarizante como mecanismo disuasivo para que a futuro las protestas se den de manera pacífica y en el marco del respeto.</p> <p>Adicionalmente, se fortalecen las herramientas que tiene el Estado para contener y controlar los actos vandálicos: En primer lugar, este proyecto, buscando minimizar los efectos indirectos de la protesta frente a la contingencia del uso de las vías públicas, demanda el cumplimiento del permiso de la autoridad local o competente que haya autorizado la ocupación de las vías públicas, de esta manera respetar el trayecto establecido permite planes de acción para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios que demande el ciudadano.</p>
<p>Segundo, buscando preservar el Orden público crea el tipo penal del vandalismo en la protesta, medida orientada a criminalizar a quien vandalice la protesta con agravantes como el uso de elementos que impidan la identificación del vándalo (capuchas, pasamontañas); la fabricación o porte de armas o explosivos; y la cuantía o proporción de la afectación realizada.</p> <p>Tercero, buscando mitigar el vandalismo, se busca penalizar las acciones orientadas a la promoción del delito; de esta manera, se busca perseguir a aquellos que ayuden, financien, faciliten, estimulen, inciten, induzcan o proporcionen los medios para que se materialice el vandalismo. En últimas, se busca perseguir al autor intelectual.</p> <p>Finalmente, y como un desarrollo integral el proyecto se orienta a fortalecer el componente policial, al exigir el cumplimiento de los permisos o autorizaciones que se dan para la circulación de la protesta. De esta manera, conociendo de antemano los lugares por donde cruzará la protesta, se puedan elaborar acciones preventivas para evitar la interrupción de servicios públicos esenciales, o la afectación al comercio.</p> <p>III. MARCO NORMATIVO</p> <p>Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:</p> <p><i>"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.</i></p> <p><i>El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".</i></p> <p>(...)</p> <p><i>"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.</i></p> <p><i>No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del</i></p>	<p><i>numeral 19 del artículo 150: las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</i></p> <p><i>Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.</i></p> <p><i>Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado".</i></p> <p>IV. RAZONES JURÍDICAS Y FUNDAMENTACION NUEVOS TIPOS PENALES – VANDALISMOS –</p> <p>Lo primero que se debe observar al pretender, dentro de la función legislativa y el principio de reserva legal, es determinar a través de las fuentes materiales, si de los comportamientos de los seres humanos asociados se vislumbra un accionar con características particulares en circunstancias modales, de lugar o de tiempo que ponga en peligro o lesione los bienes jurídicos que el Estado debe garantizar a través de los órganos de control judicial (Fiscalía General de la nación como órgano persecutor y acusador y la jurisdicción en cabeza de los jueces y magistrados de la rama judicial del poder público).</p> <p>Por tales razones, se debe tener en cuenta al momento de estructurar una configuración normativa, que ésta contenga todos los elementos concretos dentro de una estricta tipicidad como garantía insoslayable del Estado social y democrático de derecho como el nuestro, que si bien es cierto, pueden existir otras conductas punitivas ya consagradas en la legislación penal que regulan y protegen bienes jurídicos, no es menos cierto que la nueva norma jurídica penal debe contener algunas situaciones que permitan considerar la conducta como principal, autónoma, exclusiva y con mayor riqueza descriptiva con estricto apego a los parámetros de una dogmática jurídico penal garantista de la legalidad y de la Constitución Política.</p> <p>Es así que en el estatuto de las penas, hoy en día se ha venido ampliando dichas normativas contentivas de prohibiciones en donde, según las fuentes materiales, se ha hecho imperioso y necesario que ciertas conductas ya reguladas bajo circunstancias de agravación punitiva, hayan tomado la particularidad de ser principales, autónomas e independientes, no obstante, valga decir, estar</p>

¹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.

<p>protegiendo el mismo bien jurídico porque así se encuentra dispuesto por el legislador de la ley 599 del 2000, bajo los títulos y los epígrafes utilizados para distinguirlos; verbigracia: la vida y la integridad personal, en donde está consagrado el homicidio y sus clases, las lesiones personales y sus modalidades, entre otras y se haya expedido leyes que de una u otra manera, hacen más expedito y con mayores recursos descriptivos, los elementos objetivos y subjetivos de las normas penales.</p> <p>Como ejemplo de lo anterior, las lesiones causadas en la humanidad de una persona natural, se encuentran estipuladas en nuestro ordenamiento de las penas en el capítulo tercero, del título I “delitos contra la vida y la integridad personal”, en los artículos 111 y siguientes, consagrándose que las lesiones en el rostro bajo cualquier modalidad, es decir, incluía heridas con armas corto punzantes, contundentes, sustancias que causaran daño en el rostro, etcétera son consideradas simple y llanamente lesiones personales con modalidad dolosa, bajo una circunstancia de agravación sancionatoria, la cual es la consagrada en el artículo 113 in fine. Nótese que simplemente se genera una circunstancia de agravación punitiva, amén de lo consagrado en el artículo 117 sobre unidad punitiva queriendo decir que, si una persona sufría, como consecuencia del actuar de otra, bajo factores de conocimiento y voluntad, lesiones varias en su integridad física, se debe tomar la lesión más grave y bajo esta égida, se tasa el docimétrica penal.</p> <p>El legislador del año 2016 al analizar bajo las fuentes materiales de la ley que se estaba atentando de manera reiterada y desconsiderada a las personas en Colombia bajo la modalidad de lesionar con agentes químicos, ácido o sustancias similares el cuerpo o la salud, ocasionándole mayor agravación a su conducta y mayor lesión al bien jurídico tutelado de la integridad física: legisló y generó una fuente formal como lo es hoy en día la ley 1773 de 2016 o Ley Natalia Ponce de León, en homenaje a la víctima que recibió una agresión considerable en su rostro producto del accionar delictivo de una ex pareja. Obsérvese que, si no hubiese existido dicha ley, el victimario hubiere sido imputado, acusado y condenado por el delito de lesiones personales dolosas agravadas por las circunstancias de haberla infringido en el rostro, y no como sucedió, que al agresor se le condenó a una pena ejemplar cumpliéndose con las funciones de la pena, como lo es entre ella, la prevención general.</p> <p>Así las cosas, y para el caso sub examine, se tiene que lo que se pretende legislar en torno a la conducta denominada “vandalismo” en Colombia, tiene que ver que de</p>	<p>las fuentes materiales, es decir, de lo que ha venido sucediendo por años en nuestro país, en donde los manifestantes <u>se encapuchan para ocultar la identidad con el ánimo consciente y voluntario de generar vandalismo contra las personas, los bienes públicos y privados, so pretexto de generar protesta contra una acción o decisión tomada por un gobernante de turno: han hecho que se pierdan vidas, se menoscabe el patrimonio público y privado, se generen daños a la integridad física de los miembros de la fuerza pública costándole al estado una millonaria suma para su recuperación</u>, entre otras afectaciones; y solamente se generan acciones tendientes a capturar, imputar y procesar a ciertos individuos por delitos de menor entidad como los son la violencia contra servidor público, daño en bien ajeno, lesiones personales, <u>sin que la función principal del derecho penal, el cual es intimidar bajo la sanción punitiva previniendo el delito, se dé en estos casos</u>, pues se conoce por los vándalos a priori a su accionar, que dichos comportamientos no comportan una lesión significante a los bienes jurídicos que se tutelan, generándose per se un estado de impunidad y de repetición de dichos actos vandálicos cada vez que quieren ejercer el derecho constitucional y sagrado de la protesta pacífica pública en Colombia sin guardar recato por el respeto y protección de las personas, los bienes y la institucionalidad.</p> <p>Bajo este orden de ideas, debemos referirnos a lo que se debe entender por bien jurídico, siendo de ante mano manifestar que el concepto es muy difícil de definir en el ámbito de la ciencia penal, toda vez que la doctrina ha expresado un sin número de definiciones como autores han tratado el tema. El tratadista Von Liszt, dice que “el bien jurídico puede ser definido como un interés vital para el desarrollo de los individuos de una sociedad determinada, que adquiere reconocimiento jurídico”; en otras palabras, el interés se hace indispensable, necesario y trascendente para que la armonía social se mantenga y sea fundamental en un determinado contexto</p> <p>Ahora, es dable decir que el derecho penal no crea bienes jurídicos, sino que se limita a sancionar con una pena ciertas conductas que lesionan ciertos bienes de cierta forma. El bien jurídico es creado ab initio, por el Derecho constitucional y el Derecho Internacional, como ejemplo el derecho a la vida del artículo 11 de la Constitución ratificado por los tratados internacionales en la declaración universal de los derechos humanos Art 3º. y el derecho internacional humanitario.</p> <p>De otra parte, se debe aclarar que, el bien jurídico debe distinguirse del objeto de la acción, siendo éste aquel ente físico sobre el cual, concretamente, recae la acción del sujeto. Verbigracia en el delito de hurto el objeto de la acción (o lo que también</p>
<p>se conoce como objeto material del delito) sería la cosa mueble que se apropia el sujeto agente y es el bien jurídico la propiedad que se protege en el Artículo 239 del C.P. Delitos contra el patrimonio económico.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, el derecho penal no puede sancionar conductas que no afloren al campo de la acción, es decir, que se quedan en los pensamientos, o en comportamientos que no dañen a ninguno, pues el derecho penal es y será la última ratio de los derechos necesarios para conservar la tranquilidad y la armonía en los grupos sociales. Bacigalupo se expresa de la siguiente forma: “El Derecho penal moderno (a partir de Binding) se ha desarrollado desde la idea de protección de bienes jurídicos. De acuerdo con ella, el legislador amenaza con pena las acciones que vulneran (o ponen en peligro) determinados intereses de una sociedad determinada. La vida, la libertad, la propiedad, etcétera son intereses o finalidades de la sociedad que el legislador quiere proteger amenazando a quienes los ataquen con la aplicación de una pena; de esta forma, tales intereses se convierten, a través de su reconocimiento en el orden jurídico positivo, en bienes jurídicos. De la idea de protección de bienes jurídicos se deducen en la teoría límites para el ius puniendi, es decir para el derecho de dictar leyes penales”.</p> <p>Así las cosas y como quiera que las normas penales tienden a la protección de los bienes jurídicos y si la conducta desplegada impacta o lesiona de manera efectiva al bien jurídico tutelable por el estado, ésta – la conducta - debe ser considerada como ilícita, es decir, como el ordenamiento punitivo se cimenta en la protección de bienes jurídicos, la lesión efectiva o su puesta en peligro (resultado típico) debe tener incidencia a la hora de crear dicha ilicitud.</p> <p>Por tales razones, es viable totalmente, la génesis de nueva tipología conductual frente a la criminalización del vandalismo en Colombia, concibiendo unos tipos penales principales y autónomos, que permitan, así como se legisló en torno al abigeato el cual no era otro que un hurto bajo circunstancias de agravación punitiva en un delito principal; proteger en primera instancia a todas las personas que de una u otra manera realizan una protesta bajo parámetros pacifistas, en segundo lugar proteger a los miembros de la fuerza pública y desenmascarar de una u otra manera a los posibles infiltrados de cualquier línea (llámese de izquierda, derecha, e inclusive miembros de la fuerza pública) para la protección de los bienes en juego durante el transcurrir de la manifestación pacífica y tercero, proteger los bienes públicos y privados de los vándalos que consiguen descargar en ellos toda la ira, odio y demás sentimientos negativos, más como vía de escape sin generar con la</p>	<p>ilicitud beneficiar los cometidos de la protesta como derecho fundamental amparado por la carta magna, sino por el contrario, generar el caos, la desolación, la destrucción, la lesión e inclusive la muerte de los propios manifestantes, alterando el orden público y desestabilizando la tranquilidad y la armonía social.</p> <p>A continuación, se relaciona el tipo penal de VANDALISMO Y SUS DIFERENCIAS ENTRE LOS DELITOS DE ASONADA, DAÑO EN BIEN AJENO, LESIONES PERSONALES Y VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PÚBLICO.</p> <p>ASONADA: (Artículo 469). <i>Los que en forma tumultuaria exigieren violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones, incurrirán en prisión de uno (1) a dos (2) años.</i></p> <p>La Asonada Como Delito Político En El Código Penal</p> <p>Primero hay que entender qué, se denomina delito político en Colombia a aquellos actos o acciones que atentan contra la Constitución y el orden constitucional establecido.</p> <p>Se suelen considerar delitos políticos aquellos del Código Penal bajo el título de delitos contra el régimen constitucional y legal en el cual se agrupan los tipos de rebelión, sedición y asonada, como lo reconoce la Sentencia C-986 del 2010, así como la posibilidad de que el legislador confiera el carácter de conexos a otros tipos penales siempre que cumpla con las condiciones de razonabilidad y proporcionalidad. En la Sentencia C-928 del 2005, <i>se consideró el delito político como aquella infracción que busca el cambio de las instituciones o del sistema de gobierno, caracterizado por su espíritu altruista</i>, que, en armonía con el Estatuto de Roma, excluiría de esta categoría o conexos los delitos de genocidio, de lesa humanidad, crímenes de guerra y el crimen de agresión.</p> <p>En teoría con la las garantías que se han dado respecto de los mecanismos de participación democrática desde la promulgación de la C.P. de 1991, así como la consagración constitucional de la democracia participativa, con mecanismos eficaces para ello, no habría cabida para generar el desorden, a través de la asonada, lo cual impide la misma participación ciudadana institucionalizada, pero lo que ha venido ocurriendo es que con la comisión del tipo penal se va transgredido uno de los fines esenciales del Estado, como lo es el orden político, social y económico justo. La asonada, al impedir la tranquilidad, priva a los miembros de la sociedad civil de uno de sus derechos fundamentales, cual es la tranquilidad, además de desvertebrar la</p>

<p>seguridad; al hacerlo, es injusta, luego tal conducta es incompatible con el orden social justo. Algunas personas dirán, en gracia de discusión, que se trata de la expresión contra una injusticia, no hay legitimación in causa para la violencia, pues la justicia no admite como medio idóneo para su conservación su antinomia, es decir, la injusticia. Finalmente, contra la tranquilidad ciudadana no hay pretensión válida ya que los ataques a la población civil están expresamente prohibidos por los convenios de Ginebra de 1949.</p> <p>Si miramos el concepto VANDALISMO, podemos encontrar que es una "Actitud o inclinación a cometer acciones destructivas contra la propiedad pública y privada sin consideración alguna hacia los demás"</p> <p>Hoy en día, la palabra vándalo se utiliza para hacer referencia a una persona o un grupo de personas que actúan de manera violenta, para destruir, robar, saquear y violentar propiedades públicas y privadas, lo cual genera situaciones de peligrosidad.</p> <p>El vandalismo tiene que ver con muchas causas, pero en ocasiones este no tiene causa aparente más que el placer que a una persona o grupo de personas puede generarle el destruir y romper.</p> <p>Los actos de vandalismo se llevan a cabo cuando se realizan manifestaciones, marchas de protesta, es un accionar de grupos no comprometidos políticamente como sucede con las personas que se camuflan en dichas manifestaciones o las barrabravas o hinchas violentos de fútbol que utilizan estos medios no como forma de protesta sino simplemente de aprovechar, robar, saquear y destruir todo lo que se encuentre a su paso.</p> <p>Si bien es cierto, en el vandalismo se ve una categoría amplia de delitos que se utiliza para describir una variedad de conductas. En general, este incluye cualquier conducta intencional destinada a destruir, alterar o profanar los bienes que pertenece a un tercero, sin pensarse por esto que corresponde al delito de daño en bien ajeno establecido en el Art. 265 de la ley 599 de 2000, teniendo en cuenta que en este tipo penal, la conducta punible descrita es de sujeto activo simple, en tanto no se requiere ninguna calificación ni condición especial de conducta para su configuración y de resultado pues sólo se entiende consumada cuando efectivamente se destruye, inutiliza, desaparece o daña un bien de un tercero.</p>	<p>El vandalismo que se trata en el presente documento además de no llegar a considerarse un delito político como si lo es la asonada, corresponde a aquella actuación contraria a derecho ligada necesariamente a una actividad permitida por la ley y protegida por la constitución en su canon 37 ya que se constituye en un respaldo a la participación ciudadana y se entrelaza con el derecho a la protesta, donde se debe garantizar por parte del estado el respeto por los manifestantes, el fortalecimiento de la vigilancia, control de las acciones y el acompañamiento del Estado en las movilizaciones para el respeto de las libertades democráticas.</p> <p>El vandalismo en la protesta social requiere entonces que las conductas o verbos rectores (daño, atente, destruya e inutilice) ocurran bajo el desarrollo de una protesta, manifestación o movilización pública, como ejercicio de una garantía constitucional que da vía libre a las diferentes marchas ciudadanas en todo el territorio colombiano, donde se garantiza por parte del Estado el libre agrupamiento de ciudadanos frente a cualquier lugar o las masivas manifestaciones que se llevan a cabo contra la decisión del gobierno, acudiendo a la protesta cuando se agotan otros canales de expresión del descontento ante situaciones injustas, lo que lo diferencia radicalmente del simple daño en bien ajeno establecido en el Art. 265 de la ley 599 de 2000, no habiendo además distinción de si el daño o destrucción se da respecto de bienes públicos o de particulares.</p> <p>Como la protesta social es un derecho, el mismo debe desarrollarse y ejercerse siempre con estricto apego a la ley y de manera pacífica para ser reconocido como legítimo y protegido por la institucionalidad.</p> <p>Las Lesiones Personales Y La Violencia Contra Servidor Público (sujeto pasivo calificado)</p> <p>En estos dos tipos penales encontramos varias diferencias, así mismo respecto del tipo penal que se pretende establecer "<i>vandalismo en la protesta social</i>".</p> <p>Estos tipos penales (<i>lesiones personales y la violencia contra servidor público</i>) tratan de tipos penales de sujeto activo indeterminado pero varía notoriamente teniendo en cuenta que en las lesiones personales, el sujeto pasivo de igual forma es indeterminado, por el contrario en la violencia contra servidor público el sujeto pasivo es el funcionario del Estado; que exige para su configuración un medio específico, a saber, el ejercicio de violencia en cualquiera de sus dos modalidades, esto es, física -entendida como la energía material aplicada a una persona con el fin de someter su voluntad- o moral -consistente en la promesa real de un mal futuro</p>
<p>dirigido contra una persona o alguna estrechamente vinculada a ella- con el propósito de obligar al servidor público a la realización u omisión de un acto propio de su cargo, o para que lleve a cabo una conducta contraria a los deberes oficialmente asignados.</p> <p>Con el delito no se sanciona el hecho de que se ejerza violencia contra un servidor público, se sanciona el hecho de que la violencia sea ejercida con un especial elemento subjetivo (direccional) para obligarlo a observar una de dos conductas, a saber, o a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo, o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales. Lo anterior se aleja de lo que se pretende sancionar con los actos de violencia que ocurran contra los miembros de la fuerza pública, siendo estos una especie de servidor público, lo que termina casi que convirtiendo a este sujeto pasivo calificado especialísimo, esto es el servidor público miembro de las fuerza pública exclusivamente y que son agredidos en su integridad física por razón funcional al hacer presencia en las diferentes protestas sociales como garantes del orden público, de las libertades democráticas de quienes se movilizan y protestan en ejercicio de su legítimo derecho, pero también de los ciudadanos en general.</p> <p>Núcleo Del Tipo: Ejercer Violencia. Dos consideraciones:</p> <p>i) No se requiere que la violencia, aisladamente considerada, sea delictuosa: Basta con que se ejerza en forma idónea, aunque no deje señales visibles ni incapacidades ni deformidades.</p> <p>ii) En el hecho de ejercer violencia radica la acción típica de consumación. No se requiere para que el delito se perfeccione que el servidor violentado o amenazado haga u omita lo que se trata de imponerle. El delito es formal, no de resultado.</p> <p>En el vandalismo, se requiere que en medio o bajo el desarrollo de una protesta, manifestación o movilización pública se "atente" contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública, entendiendo que ese verbo rector "atentar" podría interpretarse como: Empezar algo contra el orden establecido actuando sin cuidado, sin contenerse o sin moderarse, razón por la cual los sujetos activos serían aquellos ciudadanos que agredieren o, con intimidación grave o violencia, u opusieren resistencia grave a los miembros de la fuerza pública, cuando se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos con ocasión de la realización o desarrollo de una manifestación, bajo cualquiera de sus modalidades. No habría</p>	<p>concurso entonces entre las lesiones personales o violencia contra servidor público y vandalismo cuando se atente contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública ya que dicho comportamiento se subsume en el nuevo tipo penal.</p> <p>iii) <i>Elemento subjetivo del tipo:</i> en la violencia contra servidor público la violencia debe haber sido con una expresa finalidad, que no puede ser otra que la de obligarlo (a cualquier servidor público) a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales. Lo anterior varía respecto del vandalismo, que persigue atentar contra la autoridad y contra el orden público que pretende garantizarse a través de los miembros de la fuerza pública, buscándose de manera exclusiva la alteración del orden público con la comisión de dichas conductas.</p> <p>Estándares En Materia De Protección Del Derecho A La Protesta Pacífica</p> <p>El derecho de reunión y manifestación pacífica ha sido reconocido en diversos instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 20), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también de 1948 (artículo XXI), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 (artículo 5° literal ix), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 21), la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículo 15) e incluso la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (artículo 15)².</p> <p>En varias de esas disposiciones se establece que este derecho estará sujeto a las restricciones previstas por la ley que resulten 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</p> <p>² DE LOS DERECHOS HUMANOS, Declaración Universal. Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperada el, 1948, vol. 13. ORTEGA, Luis Gabriel Ferrer. La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015. HUMANOS, Comité de Derechos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Boletín n, 1999, vol. 3, p. 07. HUMANOS, Convención Americana sobre Derechos. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. ESPAÑOL, UNICEF Comité. Convención sobre los Derechos del Niño. FUNDACIÓN UNICEF-COMITÉ ESPAÑOL, 2016.</p>

<p>los demás, garantizando que el derecho de reunión y manifestación sea ejercido de manera pacífica.</p> <p>Respecto a estas restricciones, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas subrayó, mediante Resolución A/HRC/25/L.20 del 24 de marzo de 2014, la necesidad de:</p> <p><i>"gestionar las concentraciones, como las manifestaciones pacíficas, de forma que se contribuya a su celebración pacífica, y se prevengan muertes o lesiones entre los manifestantes, los transeúntes, los responsables de supervisar las manifestaciones y los funcionarios que ejercen tareas de aplicación de la ley, así como cualquier tipo de violación o abuso de los derechos humanos"</i>³.</p> <p>Por su parte, el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación ha resaltado la obligación que tienen los Estados de demostrar tal necesidad y adoptar solo las medidas que sean <u>proporcionales</u> para la protección de los derechos, conforme a la Observación General número 31 de 2004 del Comité de Derechos Humanos⁴.</p> <p>El derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente hace parte del bloque de constitucionalidad y está consagrado expresamente en el artículo 37 de la Constitución Política⁵. La Corte Constitucional igualmente lo ha reconocido como una de las varias manifestaciones del derecho a la libertad de expresión (artículo 20 CP) y del derecho a la participación (artículo 40 CP).</p> <p>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 con lo expuesto en la Sentencia C-179 de 1994⁶. Así mismo, en dicha providencia se indica que el legislador está facultado para determinar las limitaciones constitucionalmente admisibles para su ejercicio, para garantizar su desarrollo pacífico para la protección de los manifestantes.</p> <p>³ BREEN, Claire. International human rights law. 2014.</p> <p>⁴ DE DERECHOS HUMANOS, Comité. Observación general No. 31 [80] Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto. CPR/C/21/Rev/1/Add. 13, http://tb.ohchr.org/default.aspx, 2004.</p> <p>⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.</p> <p>⁶ CONSTITUCIONAL, Corte. Sentencia C-179 de 1994. MP. Carlos Gaviria Díaz, 1994.</p>	<p>Este margen de configuración legislativa en materia penal se deriva de lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política⁷, según los cuales el legislador goza de amplia libertad para el diseño de la política criminal del Estado, sin que implique discrecionalidad absoluta pues debe enmarcarse en el respeto de los derechos constitucionales como <i>"límite al poder punitivo del Estado"</i>(C-365/12; C-742/12⁸).</p> <p>Para esto, se ha reconocido un principio de mínima intervención, por el cual, el derecho penal opera como <i>ultima ratio</i> para garantizar la convivencia pacífica cuando las demás alternativas de control no han funcionado (C-647/01; C-365/12⁹). Dentro de este antecedente jurisprudencial, es importante destacar el giro del derecho penal en lo que llaman los delitos de peligro, avanzando en las medidas preventivas que mitiguen posibles riesgos como es el interés de esta iniciativa:</p> <p><i>"En los delitos de peligro concreto, en cambio, el peligro del bien jurídico es un elemento del tipo, de modo que el delito queda sólo consumado cuando se ha producido realmente el peligro del bien jurídico. Desde el punto de vista dogmático, los delitos de peligro concreto son delitos de resultado"</i>¹⁰.</p> <p>La protección constitucional cobija entonces sólo la protesta social pacífica (C-742/12¹¹) y es por esto que proscribir su instrumentalización para cometer dolosamente actos violentos delictivos constituye una medida para el fortalecimiento de las garantías y capacidades para el desarrollo y expresión de intereses plurales y multiculturales a través de la vía de la protesta social.</p> <p>Es necesario promover una cultura política de resolución pacífica de conflictos y blindar los escenarios de movilización y protesta social como formas de acción política no violentas que enriquecen la inclusión política y forjan una ciudadanía crítica dispuesta al diálogo. En un contexto de apertura democrática, deben garantizarse los derechos de los manifestantes y de los demás ciudadanos. Este elemento fue uno de los pilares del Acuerdo de Paz firmado en el Teatro Colón, como se expresa en el punto 2.2 del texto:</p> <p>⁷ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.</p> <p>⁸ CONSTITUCIONAL, Corte. Sentencia C-742, MP María Victoria Calle Correa. 2012.</p> <p>⁹ OCHOA, Francisco Bernate. Análisis jurisprudencial Corte Constitucional. Sentencia C-181 del 13 de abril de 2016. Global lure, 2017, vol. 5, pp. 213-228.</p> <p>¹⁰ CERERO MIR, José. Los delitos de peligro abstracto en el ámbito del derecho penal del riesgo. 2002.</p> <p>¹¹ DAZA, Germán Alfonso López. La protesta social y el derecho de terceros. Revista Jurídica Piélagus, 2017, vol. 16, no. 1, pp. 7-8.</p>
<p><i>"En atención al derecho de todas las personas a constituir organizaciones sociales del más variado tipo; a formar parte de ellas y a difundir sus plataformas; a la libertad de expresión y al disenso; al pluralismo y la tolerancia; a la acción política o social a través de la protesta y la movilización; y teniendo en cuenta la necesidad de una cultura política para la resolución pacífica de los conflictos y la obligación del Estado de garantizar el diálogo deliberante y público, se adoptarán medidas para garantizar el reconocimiento, fortalecimiento y empoderamiento de todos los movimientos y organizaciones sociales, de acuerdo con sus repertorios y sus plataformas de acción social"</i>¹².</p> <p>En este mismo sentido, lo manifestó el exmagistrado José Gregorio Hernández, al explicar que garantizar el derecho a la protesta pacífica implica también deberes para el ciudadano:</p> <p>"Por su parte, el artículo 95 establece que el ejercicio de los derechos y libertades implica responsabilidades. A lo cual agrega que toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes y que el primer deber del ciudadano es respetar los derechos ajenos -por ejemplo, los de los transeúntes- y no abusar de los propios; respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas y propender por la paz"¹³.</p> <p>La Acción Colectiva Violenta</p> <p>Cuando se habla de protestas y manifestaciones en ciencias sociales se refieren a las formas que tienen los sujetos para ejercer la acción de manera colectiva. Este tipo de acción no es mayoritariamente violenta, contrario a lo que se podría pensar, la mayoría de acciones colectivas se inscriben dentro las formas institucionalizadas estatalmente y de manera pacífica. Esto hace que, en pro de garantizar el derecho de protesta o de acción colectiva, sea imperante tomar las medidas necesarias para judicializar a las personas que utilicen estas acciones públicas para cometer acciones violentas.</p> <p>Desde distintas disciplinas se ha intentado reconstruir el concepto de la acción colectiva violenta; un aporte importante lo han dado la sociología, la ciencia política y la historia comparada que han promovido la mayoría de herramientas</p> <p>¹² PARA LA PAZ, Alto Comisionado. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Gobierno Nacional de Colombia, 2016.</p> <p>¹³ HERNÁNDEZ, José Gregorio. Protesta y vandalismo: ¿cómo permitir la una y evitar el otro? Razón Pública, 2018, 26 de noviembre.</p>	<p>metodológicas para articular una interpretación del concepto. Pero el reto ha sido bastante grande, ya que sus mayores desarrollos se han dado en la combinación de dos enfoques que se han pretendido contradictorios:</p> <p><i>"El que privilegia los marcos estructurales como determinantes 'objetivos' de la violencia y el que privilegia la elección racional de actores individuales y colectivos que optan voluntariamente por la violencia, o sea, los llamados factores 'subjetivos' de la violencia. En esta interpretación, los procesos de larga y mediana duración de la formación del Estado nacional y los problemas surgidos en los desarrollos de la colonización campesina permanente, con su relación con la estructura de la propiedad de la tierra y con las características geográficas del país, se constituyen como 'la estructura de oportunidades' que enmarca, restringe y condiciona las opciones voluntarias de los actores individuales y sociales (p. 319)"</i>¹⁴</p> <p>La adopción del concepto de acción colectiva violenta llegó tarde al campo de estudio de la acción colectiva. Sus primeros aportes se remontan a los parámetros elaborados por Fernando Reinares¹⁵ para caracterizar y denominar a los grupos terroristas de derechas e izquierdas en las sociedades industriales avanzadas. Teorizando desde el terrorismo hasta las acciones violentas en protestas y manifestaciones.</p> <p>Es así que el concepto de acción colectiva violenta describe un comportamiento bastante peligroso para sociedades democráticas, busca identificar los pequeños grupos que responden a un tipo particular de actuación e intereses por fuera de la institucionalidad, definido en relación con la forma negativa que asume el poder político en una sociedad determinada para motivar su acción violenta, caso adecuado a Colombia.</p> <p>Este análisis se nutre además con los trabajos académicos y los aportes de Charles Tilly y Michael Taylor¹⁶, quienes afirman que la acción colectiva violenta es un componente central del repertorio con el que cuentan los diferentes actores sociales en las sociedades en transición, particularmente durante el proceso de modernización de las sociedades agrarias, pero que pone en peligro cualquier tipo</p> <p>¹⁴ Cadena, Miguel Ángel. (2006). LA ACCIÓN COLECTIVA VIOLENTA EN COLOMBIA. Papel Político, 11(2), 807-811. Retrieved November 23, 2018, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092006000200011&lng=en&tlng=es.</p> <p>¹⁵ REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. El nuevo terrorismo islamista: del 11-S al 11-M. temas de hoy, 2004.</p> <p>¹⁶ Cadena, Miguel Ángel. (2006). LA ACCIÓN COLECTIVA VIOLENTA EN COLOMBIA. Papel Político, 11(2), 807-811. Retrieved November 23, 2018, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092006000200011&lng=en&tlng=es.</p>

de naciente institucionalidad. Dado que su objetivo no es otro que confrontar a toda institucionalidad posible y romper con los regímenes políticos pasando por encima de los derechos de los otros.

Dentro de este campo académico, se destacan los estudios de la racionalidad individual a la hora de participar de acciones colectivas violentas en protestas o eventos masivos; desde este campo de estudio se pueden establecer los tipos comportamientos violentos en escenarios masivos. Ejemplo de esto son los trabajos de Otto Adang, que tras analizar este tipo de violencia en Holanda pudo concluir frente al inicio de la violencia colectiva, se debe hacer una distinción entre dos tipos de violencia¹⁷:

"1. La violencia que está ligada a un disparador claramente identificable. Este tipo de violencia es reactiva -es una respuesta a elementos específicos o fricciones en una situación-, ya sean provocaciones por agentes determinados del evento masivo o terceras partes, hechos determinados de la manifestación, medidas tomadas por la policía o algún otro disparador identificable. Teóricamente, este tipo de violencia se vincula fácilmente con las teorías de la agresión familiar (por ejemplo, agresión a partir de la frustración), competencia por recursos limitados o una respuesta a las amenazas.

2. La violencia que no está ligada a un disparador claramente identificable. Este tipo de violencia no es reactivo, pero parecería surgir más espontáneamente. Es ejercida casi exclusivamente por grupos de varones adolescentes y hombres jóvenes adultos y está dirigida específicamente a similares grupos de hombres jóvenes rivales, puede ser un actor contrario o una autoridad determinada. Los respectivos individuos y grupos parecerían buscar activamente oportunidades para confrontar con el grupo rival. Teóricamente, este tipo de violencia puede ser visto como otra expresión del llamado "síndrome del varón joven": la tendencia de los varones jóvenes a tomar riesgos y ser violentos, porque privilegian la obtención de ganancias en el corto plazo, en detrimento de una visión de futuro".

Frente a esta problemática es importante destacar la conclusión realizada por Otto Adang sobre la sociología de la violencia, al determinar que es un comportamiento

¹⁷ Adang, Otto. (2012). Inicio y escalada de la violencia colectiva: un estudio de observación comparada entre las protestas y los eventos de fútbol. Cuadernos de Seguridad (Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad Ministerio de Seguridad - República Argentina). 113-147.

de reducidas minorías y que se comportan según cálculos de acción racional, lo que sugeriría que subir las cargas punitivas puede llegar a ser un incentivo para limitar su acción:

*"A partir de las observaciones queda claro que sólo una pequeña minoría dentro de un grupo se involucra en los comportamientos más riesgosos, mientras que la mayoría de los participantes eligen alternativas menos riesgosas (gritar, gesticular, correr) o no involucrarse de ningún modo. Aun para aquellos que son violentos, hay muchos más misiles lanzándose que pelea física, y agresión redirigida a objetos inanimados (rejas, micros, trenes) que a individuos que no pueden entrar a pelear. Hay algo contradictorio aquí, ya que el síndrome del varón joven se caracteriza por el comportamiento arriesgado y la participación en la violencia involucra justamente esto"*¹⁸.

Cifras De Protesta Social En Colombia

El objetivo de reformar y fortalecer el tipo penal se basa en un análisis minucioso de las cifras de protesta que ha presentado el país en el último tiempo. Por ejemplo, según la base de datos del CINEP de luchas sociales desde 2010 a 2016, las protestas se han mantenido en cerca de 3 diarias¹⁹, lo que hace que el país viva constantemente el escenario de protesta y que sea necesaria su regulación para prevenir que llegue a violencia. Según datos del CINEP se han presentado 827 protestas para 2010 y cerca de 760 para 2016.

Un análisis detallado concluye que las protestas han aumentado desde finales del decenio pasado, durante el periodo presidencial de Álvaro Uribe, y que la tendencia se mantuvo durante la administración de Juan Manuel Santos, pero dentro de la gestión de este último se llegó al pico de 1.037 en 2013, pico igualmente presentado dentro de la administración Uribe en 2007 en la que hubo 1.016 protestas, en su mayoría motivadas por los derechos humano²⁰.

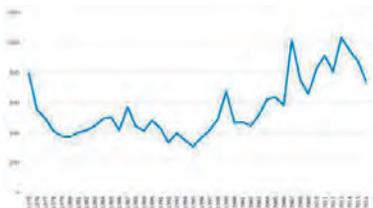
Este incremento ha demostrado en crecimiento de valores democráticos, ya que la protesta en su gran mayoría se ha presentado sin violencia, pero es necesario tomar medidas que consoliden este avance, para no repetir fenómenos de violencia de otras épocas, como los motines de artesanos en el siglo XIX, el Bogotazo de 1948 o los paros cívicos de los 1970.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ NEIRA, Mauricio Archila. Reglamentar la protesta social: Pero ¿cómo? Razón Pública, 2018, 23 de julio.

²⁰ Ibid.

Podemos apreciar la gráfica con el número de protestas con base en los datos del CINEP:



Analizando más detalladamente el año 2013 en el que se presentó un gran pico de protestas gracias al paro agrario que vivió el país, de ese año se destaca con preocupación que los sectores financieros y de prestación de servicios también generan estadísticas que demostraron los costos de estas manifestaciones.

*"El bloqueo indiscriminado de vías generó una afectación importante en varios sectores del país, dada la restricción al paso de alimentos y mercancías, impidiendo el transporte de los ciudadanos. La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif) consideró que en el 2013 se perdieron alrededor de 1.8 billones de pesos, y se estima que a la nación le costó 900.000 millones de pesos el paro agrario"*²¹.

V. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario indicar que la presente iniciativa no afecta el erario público o privado por cuanto no genera un gasto para el gobierno o las entidades que tengan que ver con la implementación de esta iniciativa. Es relevante mencionar, que la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

²¹ MORALES, Johnny Gutiérrez. Colombia es el país de las manifestaciones. Las 2 Orillas, 2014, 24 de agosto.

"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda".

En consecuencia, y teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional es el director de la economía nacional, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito público proporcionar el estudio de impacto fiscal de la presente iniciativa de conformidad a lo estipulado en la sentencia de constitucionalidad 315 del 2008.

Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza

constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo. (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, se hace el llamado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que elabore el análisis económico y el eventual impacto fiscal que pudiese generar el presente proyecto de ley.

VI. CONFLICTO DE INTERES

Dando cumplimiento a 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, se hacen las siguientes consideraciones:
Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios **particulares, actuales y directos** a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, la iniciativa en mención tiene que ver con asuntos de interés nacional, ningún congresista se verá beneficiado directamente, toda vez

que su objeto versa sobre medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales”, los beneficios son erga omnes, lejos de beneficiar a alguien en particular.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 2019: “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”.²²

Así mismo, es oportuno señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:²³

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

- a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes

²² Sentencia del Consejo de Estado 02830 del 16 de julio de 2019.

²³ Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019.

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

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

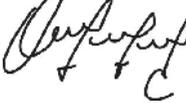
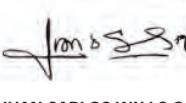
Por otra parte la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés. [...] “Cuándo el congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue **beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores**” negrilla fuera del texto original.

Como se evidencia en la anterior normatividad, la figura del “Conflicto de interés” se predica de una situación en donde su votación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.

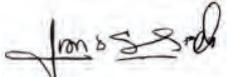
VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Teniendo en cuenta que la Ley 2197 del 25 de enero del 2022 “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”, regulo algunos temas relacionados con esta iniciativa se hacen las siguientes modificaciones al proyecto radicado.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACION
POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA Y SE CREAN TIPOS PENALES”.	POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA Y SE CREAN TIPOS PENALES PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA.	Se modifica el título para que sea acorde con el articulado y exposición de motivos dado que no se hace un desarrollo del derecho a la protesta pacífica sino que se crea en sí un tipo penal autónomo.
Artículo 1. Adiciónese al código penal (Ley 599 del 2000) el siguiente artículo:	Artículo 1. Adiciónese al código penal (Ley 599 del 2000) el siguiente artículo:	Se modifica la ubicación del tipo penal al título VII, Capítulo VIII del Código Penal
ARTICULO 367 C. Vandalismo: El que, valiéndose de una protesta, manifestación o movilización pública, dañe, atente o destruya los bienes públicos o privados; atente contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública, incurrirá en prisión de 6 a 8 años y multa de 100 a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.	ARTÍCULO 265 A. Vandalismo: El que, valiéndose de una protesta, manifestación o movilización pública, dañe o destruya los bienes públicos o privados; atente contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública incurrirá en prisión de 6 a 8 años y multa de 100 a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Se elimina la tentativa por cuanto se considera que el tipo penal no admitiría tentativa
La pena señalada en el artículo anterior, será de 8 a 10 años de prisión y multa de 501 a 1000	La pena señalada en el artículo anterior, será de 8 a 10 años de prisión y multa de 501 a 1000	se elimina las circunstancias de agravación punitiva por cuanto ya tiene regulación en la ley 2197 del 2022
		ARTÍCULO 16. ADICIÓNESE A LA LEY

<p>salarios mínimos legales mensuales vigentes, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Obrar en coparticipación criminal. Ocultando su rostro total o parcialmente, de tal manera que no permitan su identificación o la dificulte. Fabrique, transporte, almacene, distribuya, ofrezca, venda, suministre, adquiera, tenga en su poder, lleve consigo, porte armas o explosivos de fabricación casera o artesanal, o sustancias corrosivas o similares. Si la conducta de los daños causados sobre los bienes públicos o privados, cuyo valor superen los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad. <p>Lo anterior, siempre que la conducta no constituya</p>	<p>salarios mínimos legales mensuales vigentes, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Obrar en coparticipación criminal. Ocultando su rostro total o parcialmente, de tal manera que no permitan su identificación o la dificulte. Fabrique, transporte, almacene, distribuya, ofrezca, venda, suministre, adquiera, tenga en su poder, lleve consigo, porte armas o explosivos de fabricación casera o artesanal, o sustancias corrosivas o similares. Si la conducta de los daños causados sobre los bienes públicos e privados, cuyo valor superen los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad. 	<p>599 DE 2000 EL ARTÍCULO 353B, ARTÍCULO 4. Adiciónese un párrafo al artículo 266 de la Ley 599 de 2000 y ARTÍCULO 30. REGULACIÓN DE ARMAS, ELEMENTOS, DISPOSITIVOS MENOS LETALES Y MUNICIÓN</p>	<p>delito sancionado con pena mayor y del concurso con el delito de asonada contemplado en el artículo 469 del C.P.</p>		
<p>Artículo 2. Adiciónese al código penal (Ley 599 del 2000) el siguiente artículo:</p> <p>ARTICULO 367 D. El que promueva, ayude, financie, facilite, estimule, incite, induzca o proporcione los medios a realizar la conducta descrita en el artículo 367C, incurrirá en prisión de 4 a 8 años y multa de 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Artículo 3. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga</p>	<p>Lo anterior, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor y del concurso con el delito de asonada contemplado en el artículo 469 del C.P.</p> <p>Artículo 2. Adiciónese al código penal (Ley 599 del 2000) el siguiente artículo:</p> <p>ARTICULO 367 D. El que promueva, ayude, financie, facilite, estimule, incite, induzca o proporcione los medios a realizar la conducta descrita en el artículo 367C, incurrirá en prisión de 4 a 8 años y multa de 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Quien tenga el carácter de partícipe, cómplice o determinante en la presente tipo penal se le aplicará lo regulado en el artículo 30 de la ley 599 de 2000.</p> <p>Artículo 3. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga</p>	<p>Se elimina la descripción de los verbos rectores de la participación de la conducta por cuanto ya se encuentra descrito en el artículo 30 del Código Penal colombiano.</p> <p>Sin modificaciones</p>	<p>cualquier disposición que le sea contraria.</p>	<p>cualquier disposición que le sea contraria.</p>	
			<p>VIII. PROPOSICIÓN</p>		
			<p>Por las anteriores consideraciones, se rinde ponencia positiva al Proyecto de Ley No 150 de 2021 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA Y SE CREAN TIPOS PENALES", en consecuencia dar primer debate al presente proyecto de ley, con el texto propuesto que se anexa.</p>		
					
			<p>JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Ponente coordinador</p>		
					
			<p>JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara Ponente</p>	<p>ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara Ponente</p>	

<p>INTI RAÚL ASPRILLA REYES Representante a la Cámara Ponente</p> <p>OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR Representante a la Cámara Ponente</p> <p>CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara Ponente</p> <p>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Ponente</p>	<p>IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY Nro. 150 del 2021 CÁMARA</p> <p>"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN TIPOS PENALES PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA".</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA: DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Adiciónese al código penal (Ley 599 del 2000) el siguiente artículo:</p> <p>ARTÍCULO 265 A. Vandalismo: El que, valiéndose de una protesta, manifestación o movilización pública, dañe o destruya los bienes públicos o privados; incurrirá en prisión de 6 a 8 años y multa de 100 a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Lo anterior, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor y del concurso con el delito de asonada contemplado en el artículo 469 del C.P.</p> <p>Artículo 2. Quien tenga el carácter de participe, cómplice o determinante en la presente tipo penal se le aplicará lo regulado en el artículo 30 de la ley 599 de 2000.</p> <p>Artículo 3. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.</p> <p>De los Honorables Congresistas.</p>  <p>JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS</p>
---	---

<p>Representante a la Cámara Departamento del Meta</p>  <p>JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara Ponente</p> <p>INTI RAÚL ASPRILLA REYES Representante a la Cámara Ponente</p> <p>CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara Ponente</p>	<p>ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara Ponente</p> <p>OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR Representante a la Cámara Ponente</p> <p>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Ponente</p>
---	--

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 642 DE 2021 CÁMARA – 179 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se crea la escalera de la formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones.

<p>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY N° 642 DE 2021 CÁMARA – 179 DE 2020 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA ESCALERA DE LA FORMALIDAD, SE REACTIVA EL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Programa “Escalera de la Formalidad”. Créese el programa “Escalera de la Formalidad” mediante el cual se establecerá el camino gradual de formalización de nuevas micro, pequeñas y medianas empresas en el país, tendiente a que se creen empresas formales y se genere un camino progresivo hasta los requerimientos que hoy existen. Las micro, pequeñas y medianas empresas ya constituidas o en proceso de formalización, podrán ser parte del programa creado en esta ley.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinará el procedimiento para su vinculación, de manera que se les facilite la recuperación y reactivación de las micro, pequeñas y medianas empresas.</p> <p>Artículo 2°. Características del programa. Las empresas que estén en cualquier escalón de la “Escalera de Formalidad” podrán obtener todos los beneficios existentes y aplicables a una empresa formalmente constituida. No será exigible a estas empresas el cumplimiento de ningún otro requisito adicional para funcionar y comercializar sus productos que aquellos previstos para su escalón.</p> <p>Parágrafo. Los nuevos requisitos para las micro y medianas empresas que expida el gobierno nacional solo podrán ser integrados mediante decreto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el ministerio del ramo correspondiente modificando el decreto que reglamenta esta ley. Todos los nuevos requisitos que expidan el Congreso deberán guardar la gradualidad para micros, pequeñas y medianas empresas, especialmente en materia tributaria y requerirán un análisis de costos y necesidad que deberán ser presentado por el autor.</p> <p>Artículo 3°. Estructura del Programa. La “Escalera de la Formalidad” contará con al menos tres escalones. Cada uno tendrá una permanencia definida por el tamaño de la empresa o tiempo de consolidación. Las exigencias de cada uno se mantendrán estables en el tiempo que la empresa está en ese escalón. Las exigencias aumentarán de manera gradual, hasta colocarlas en el escalón final de formalidad completa. (Artículo Nuevo)</p>	<p>Artículo 4°. Beneficios del programa. Las micro, pequeñas y medianas empresas que estén en el programa de “Escalera de Formalidad”, además de los beneficios propios de la formalización tendrán las siguientes facilidades:</p> <p>a) Pasado tres (3) meses desde el Registro o inscripción en Cámara de Comercio, las nuevas empresas tendrán todos los beneficios de las leyes vigentes para ser beneficiarios de microcréditos por parte de entidades vigiladas y no vigiladas. El único requisito podrá ser el cumplimiento del marco legal para análisis de riesgos. El Fondo Nacional de Garantías podrá ofrecer garantías especiales por el valor de esos microcréditos.</p> <p>b) Las nuevas empresas que vayan a exportar o importar deberán inscribirse en la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE- donde ningún proceso a través del Estado tendrá costo.</p> <p>c) El Certificado de Origen será gratuito.</p> <p>d) Para realizar exportaciones, las instituciones nacionales encargadas no podrán exigir a la micro, pequeñas, y medianas empresas que sean contribuyentes de renta, únicamente deberán ser exportadores conforme a la regulación aduanera vigente.</p> <p>e) Un impuesto de registro departamental gradual conforme al artículo 15 de esta ley.</p> <p>Artículo 5°. Contenido de los escalones. Cada escalón definirá los requisitos que se deberán cumplir en cada uno de los componentes de la formalización descritos en esta ley. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y los ministerios del ramo correspondiente expedirán a más tardar en un (6) meses un decreto reglamentario que ponga en funcionamiento la “Escalera de la Formalidad”.</p> <p>El ministerio definirá Para cada escalón el tiempo máximo de estadía o el tamaño de la empresa y las exigencias para el paso al siguiente escalón. Podrá introducir nuevos escalones si fuera necesario. Además, precisará el alcance de los requisitos y beneficios de cada escalón.</p> <p>Artículo 6°. Formalidad de registro. Su finalidad se relaciona con la formalidad de la actividad empresarial. Se refiere a los asuntos derivados de la calidad de comerciante que se deben adelantar ante las Cámaras de Comercio. Su propósito es, adicionalmente, otorgarle a las Cámaras y el Estado la información que de todos los negocios se requiere para llevar las estadísticas, conocer su ubicación, ingresos y poder generar políticas públicas para las empresas y los sectores económicos de manera actualizada.</p>
<p>El primer escalón de la formalidad estará integrado por aquellos que desarrollan actividades comerciales de manera informal, y tendrá como requisito la inscripción en el Registro de Unidades Productivas en Formalización que estará a cargo de las Cámaras de Comercio, un registro será gratuito. En este escalón, aquellos que vienen desarrollando actividades comerciales de manera informal podrán beneficiarse de programas de fortalecimiento para poder acceder a otros escalones. El ascenso a otros escalones requerirá la inscripción en el Registro Mercantil a través de la Ventanilla Única Empresarial. No obstante en el primer escalón, el Registro de Unidades Productivas en Formalización será suficiente para acceder a todos los beneficios de ley.</p> <p>Parágrafo 1. La información obtenida en el Registro de Unidades Productivas en Formalización podrá usarse para el Sistema de Información para Actividades Económicas Informales del DANE creado en el artículo 7 de la ley 2069 de 2020.</p> <p>Artículo 7°. Formalidad de producción y calidad. Para apoyar la creación y formalización de nuevos negocios Créese el Registro, Permiso o Notificación Sanitaria emitida por el INVIMA en las categorías (A) artesanal y (E) emprendedor así :</p> <p>Categoría (A), artesanal: para aquellos productos elaborados manualmente.</p> <p>Categoría (E), emprendedor: para aquellas micro y pequeñas empresas que en su etapa inicial por su tamaño requieren estímulo de formalización.</p> <p>El Gobierno a través del Ministerio del Comercio, Industria y Turismo reglamentará ` máximos de producción y características del negocio para poder acceder a estas categorías. Estas categorías tendrán un costo gratuito en los primeros escalones. Su duración se regirá por la reglamentación vigente. El INVIMA dispondrá aquellos requisitos que garanticen inocuidad pero no podrá exigir buenas prácticas de manufactura en los primeros escalones.</p> <p>Parágrafo. Las erogaciones que se causen con ocasión de la implementación y ejecución del presente artículo deberá consultar la situación fiscal de la Nación, la disponibilidad de recursos y ajustarse al Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector involucrado, en consonancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las normas orgánicas de presupuesto.</p> <p>Artículo 8°. Además de los beneficios del artículo 114-1 del Estatuto Tributario las micro, pequeñas y medianas empresas en el primer escalón estarán exonerados del pago de las cajas de compensación para trabajadores hasta 3 salarios mínimos legales mensuales.</p> <p>Artículo 9°. ELIMINADO.</p>	<p>Artículo 10°. Formalidad de uso del suelo y funcionamiento. Se refiere a las obligaciones mínimas que deberán cumplir las empresas frente a los permisos de funcionamiento, uso del suelo y todos los demás requisitos que se deben ante las autoridades locales. Su propósito será regularizar gradualmente estos permisos, dar plazos razonables para que las micro, pequeñas y medianas empresas puedan cumplirlos. Podrá iniciar en el primer escalon una autorización para el uso de infraestructura casera, siempre y cuando se garantice la seguridad de los habitantes de la casa y del vecindario, hasta el cumplimiento de los requisitos existentes.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con la colaboración de las autoridades locales, definirá su funcionamiento y el uso del suelo.</p> <p>Artículo 11°. Formalidades ambientales. Se refiere a las obligaciones mínimas que deberán cumplir las empresas frente a los permisos de funcionamiento, uso de suelo y todos los demás requisitos que se deban ante las autoridades locales. Su propósito será garantizar el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales, dando gradualidad a las exigencias.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de Ambiente definirán los mínimos requisitos que se le deberán exigir a las micro, pequeñas y medianas empresas para que puedan desempeñar sus operaciones cuidando el medio ambiente las cuales serán acatadas por las corporaciones autónomas regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales proveerán asistencia técnica gratuita para el cumplimiento de las mismas. Las tarifas para tales permisos o requisitos serán reglamentadas por el Gobierno Nacional y preferentemente serán gratuitas.</p> <p>Artículo 12°. Ventanilla única. El Ministerio de Comercio propenderá para que todos estos procedimientos puedan ser llevados a cabo mediante la Ventanilla Única Empresarial u otro procedimiento que no les exija a las nuevas empresas más de dos días recolectar y enviar la documentación necesaria.</p> <p>Artículo 13°. Nuevas formas de financiamiento. La Superintendencia Financiera de Colombia, la URF y el Ministerio de Tecnologías de la Información crearan y habilitaran igualmente, programas para el financiamiento de nuevas empresas mediante plataformas Fintech u otros tipos de financiamiento tecnológico.</p> <p>Artículo 14°. Fomento del uso de las tecnologías digitales. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones fomentarán, promocionarán y trabajarán por mejorar el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicaciones, e incrementar el acceso y uso de los</p>

medios tecnológicos de información y comunicación, a las micro, pequeñas y medianas empresas del país, impulsando su competitividad e innovación para facilitar el acceso a los mercados.

Artículo 15°. Programas de Formalización. En el marco del programa "Escalera de la Formalidad", en un plazo no mayor a (1) año, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Trabajo, en coordinación con las entidades territoriales de las ciudades capitales, áreas metropolitanas y las cámaras de comercio, diseñarán y promoverán estrategias, programas y política pública para la formalización de los ocupados informales. De este modo, los trabajadores informales puedan crear empresas formales, lo cual permita consolidar la economía formal y una inclusión productiva y social, en coordinación con la ley 1988 de 2019.

Así mismo, en el marco de esta estrategia se planteará un enfoque diferencial para los trabajadores no asalariados jóvenes y mujeres, puesto que la incidencia de la informalidad es mayor en estos grupos poblacionales, de allí que le permita incursionar en el mercado laboral y la economía formal.

Artículo Nuevo: Adiciónese un párrafo al artículo 230 de la ley 223 de 1995, el cual quedará así.

Parágrafo Nuevo. Para las empresas que hagan parte del programa de "Escalera de la Formalidad", las tarifas tendrán los siguientes rangos, sin perjuicio de las señaladas en el párrafo primero.

A) Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro. En las Cámaras de Comercio, distintos a aquellos que impliquen la constitución con y/o el incremento de la prime en colocación de acciones o cuotas sociales de sociedades, así:

Año 1	Año 2	Año 3	Año 4 y adelante
Entre 0.1% y 0.4%	Entre 0.1% y 0.5%	Entre 0.2% y 0.6%	Entre 0.3% y 0.7%

B) Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las Cámaras de Comercio, que impliquen la constitución con y/o el incremento de la prima en colocación de acciones o cuotas sociales de sociedades, así:

Año 1	Año 2	Año 3	Año 4 y adelante
0.1%	0.1%	Entre 0.1% y 0.2%	Entre 0.1% y 0.3%

Artículo Nuevo: Artículo 13A. Promoción del Comercio Exterior. El Gobierno Nacional potenciará la integración de los agregados comerciales de Colombia en el exterior, con la base de Micro, Pequeños y Medianos empresarios que hagan parte del programa de la escalera de la formalidad.

Artículo Nuevo: Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 13 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así.

Parágrafo Nuevo. INNpula Colombia creará una oferta institucional directa para el programa de "Escalera de la Formalidad" acorde con las condiciones de las empresas en cada uno de los escalones.

Artículo Nuevo: Articulación adicional de beneficios. Las empresas que hagan parte del programa de Escalera de la Formalidad tendrán todos los beneficios de la ley 2069 de 2020.

Parágrafo. El Gobierno Nacional deberá reglamentar los beneficios de la ley 2069 de 2020 de manera particular para los escalones de la Escalera de la Formalidad, y podrá coordinar y empalmar beneficios con otras leyes para los micro, pequeños y medianos empresarios.

Artículo Nuevo: El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con el Ministerio del Trabajo presentará anualmente un informe discriminado por regiones a las Comisiones Económicas del Congreso de la República sobre el avance y los resultados obtenidos en la implementación del programa "Escalera de la Formalidad".

Artículo Nuevo: En un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del Ministerio del Trabajo, en articulación con las entidades territoriales y las cámaras de comercio, desarrollaran una campaña de socialización y divulgación de los beneficios para las micro, pequeñas y medianas empresas establecidos en la presente ley.

Artículo nuevo: Programas de aumento en la productividad y capacitación empresarial. Las micro, pequeñas y medianas empresas que estén en el programa de "Escalera de Formalidad", serán beneficiarias de programas de aumento en la productividad y capacitación empresarial, dentro de los programas que tenga el Gobierno Nacional.

Artículo 16°. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Ponente

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA
Ponente

JONH JAIRO CÁRDENAS MORAN
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., mayo 05 de 2022

En Sesión Plenaria del día 03 de mayo de 2022, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de Ley N° 642 de 2021 Cámara – 179 de 2020 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA ESCALERA DE LA FORMALIDAD, SE REACTIVA EL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". Con las mayorías requeridas por la constitución y la ley. Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria N° 307 de mayo 03 de 2022, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 26 de abril de 2022, correspondiente al Acta N° 305.

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

TEXTOS DE COMISIÓN

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA ONCE (11) DE MAYO DE 2022, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se crea la política nacional de austeridad en el gasto público y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</p> <p style="text-align: center;">SECRETARÍA – SUSTANCIACIÓN</p> <p style="text-align: center;">TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA ONCE (11) DE MAYO DE 2022, AL PROYECTO DE LEY No. 080 DE 2021 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA POLÍTICA NACIONAL DE AUSTERIDAD EN EL GASTO PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Decreta</p> <p>ARTÍCULO 1. Objeto y ámbito de aplicación. La presente ley tiene por objeto establecer la Política Nacional de Austeridad en el gasto Público que regirá para todas las Entidades Públicas y Órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, las entidades descentralizadas de la rama ejecutiva nacional y las entidades territoriales en su nivel central y descentralizado, donde se propende a que las decisiones del gasto público se ajusten a criterios de eficiencia, eficacia y economía, con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos.</p> <p>ARTÍCULO 2. Mantenimiento de bienes inmuebles, cambio de sede y adquisición de bienes muebles. Todas las entidades públicas referidas en el artículo primero de la presente Ley deberán seguir las siguientes directrices para el mantenimiento de bienes inmuebles, cambio de sede o adquisición de bienes muebles:</p> <p>A. El mantenimiento de bienes inmuebles de propiedad de las entidades del Estado sólo procederá cuando se realice de manera preventiva para garantizar el correcto funcionamiento a fin de no generar un impacto presupuestario a largo plazo, cuando de no realizarse se ponga en riesgo la seguridad y/o se afecten las condiciones de salud ocupacional de las personas, en cuyo caso debe quedar expresa constancia y justificación de su necesidad.</p> <p>podrá reconocer la diferencia en forma proporcional, a criterio de la entidad y con fundamento en la normativa aplicable a la materia.</p> <p>c. El cálculo de los viáticos a reconocer deberá realizarse, no con base en el nivel salarial del funcionario que realice la comisión, sino a partir de una categorización del lugar al que se desplaza y el costo de vida en el mismo, de suerte tal que los viáticos diarios se dirijan a cubrir los gastos diarios del funcionario en materia de alojamiento y manutención diaria en condiciones adecuadas, independientemente de su nivel salarial. Para tal efecto, se establecerá una escala diferenciada por el costo de vida en cada región.</p> <p>d. La relación de comisiones autorizadas y efectivamente desarrolladas por la totalidad de los funcionarios de cada entidad –inclusive, cuando para el desplazamiento se utilicen medios de transporte institucionales- deberá ser publicada mensualmente por las entidades públicas en sus portales de transparencia, incluyendo un breve informe de comisión que dé cuenta de la agenda desarrollada, avances y objetivos cumplidos con el desarrollo de la misma, de manera que la ciudadanía pueda hacer una labor de veeduría a estas comisiones.</p> <p>Parágrafo. Las entidades antes de aceptar una invitación deberán publicar una justificación en la que se explique la necesidad de asistir a esta y la relación del objeto de la invitación con las funciones de la entidad.</p> <p>ARTÍCULO 6. Eventos. En los eventos oficiales de las entidades públicas de las que trata el artículo primero de la presente ley, se deberá:</p> <p>a) Privilegiar la virtualidad en la organización y desarrollo de eventos cuya participación sea exclusivamente institucional.</p> <p>b) Cuando, excepcionalmente, el evento sea presencial se deberá dar prioridad al uso de recintos institucionales y abstenerse de alquilar hoteles o salones de lujo.</p> <p>c) Coordinar su realización y logística, en la medida de lo posible, con otras entidades del Estado que tengan necesidades de capacitación análogas o similares.</p> <p>d) En los eventos presenciales racionalizar la provisión de refrigerios y almuerzos a los estrictamente necesarios.</p>	<p>B. El cambio de sede únicamente procederá en uno de los siguientes eventos:</p> <p>I) Cuando no genere impacto al presupuesto asignado en la vigencia;</p> <p>II) Cuando la necesidad haga inaplazable la construcción o adquisición de la sede; o</p> <p>III) Cuando el edificio donde funciona la entidad ponga en riesgo la seguridad del personal o no brinde las condiciones laborales adecuadas de conformidad con las normas establecidas en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo – SGSST, caso en el cual se requerirá el concepto técnico de la autoridad competente.</p> <p>PARÁGRAFO. Las entidades deberán abstenerse de iniciar cualquier tipo de contratación que implique mejoras suntuarias u ostentosas, tales como el embellecimiento, o la instalación o adecuación de acabados estéticos de bienes inmuebles innecesarios.</p> <p>ARTÍCULO 3. Prelación de encuentros virtuales. Las entidades deberán promover y dar prelación a los encuentros virtuales y no presenciales sobre las actividades que impliquen desplazamiento físico de los servidores públicos, de manera que estos sean mínimos y plenamente justificados.</p> <p>ARTÍCULO 4. Suministro de Tiquetes. Los viajes aéreos nacionales e internacionales de servidores de todas las entidades de las que habla el artículo primero de la presente ley, deberán hacerse en clase económica.</p> <p>Los gastos de viaje se autorizarán únicamente si no están cubiertos por la entidad o por las entidades que organizan los eventos.</p> <p>ARTÍCULO 5. Reconocimiento de viáticos. Todas las entidades públicas objeto de la presente ley, deberán propender por reducir las comisiones de estudio al interior o exterior del país, y aplicar las siguientes medidas para el reconocimiento de los viáticos:</p> <p>a. Cuando la totalidad de los gastos para manutención y alojamiento que genere la comisión de servicios sean asumidos por otro organismo o entidad, no habrá lugar al pago de viáticos.</p> <p>b. Cuando los gastos por concepto de viáticos que genera la comisión son asumidos de forma parcial por otro organismo o entidad, únicamente se</p> <p>e) Priorizar el uso de las tecnologías de información y las comunicaciones de manera que se racionalice la papelería y demás elementos de apoyo de las capacitaciones.</p> <p>f) Priorizar la inversión de recursos logísticos en herramientas para que las personas con barreras en conectividad, que vayan a participar dentro de las mismas, puedan vincularse a estos eventos.</p> <p>ARTÍCULO 7. Esquemas de seguridad. La Unidad Nacional de Protección y la Dirección de Protección de la Policía Nacional, con acatamiento al marco legal y reglamentario, deberán efectuar una revisión a los esquemas de seguridad de los servidores públicos de todas las entidades públicas de las que trata el artículo primero de la presente ley, a fin de que se otorgue protección exclusivamente a servidores con riesgo extraordinario o extremo en los términos definidos por el Decreto 1066 de 2015 o el que lo reemplace.</p> <p>ARTÍCULO 8. Vehículos oficiales. Todas las entidades públicas de las que trata el artículo primero de la presente ley podrán adquirir vehículos automotores para reemplazar los existentes, cuando el automotor presente una antigüedad mayor a diez años, contados a partir de la matrícula del vehículo y su obsolescencia esté debidamente certificada por un Centro de Diagnóstico Automotor. La ampliación del parque automotor en existencia, solo se podrá realizar si la necesidad está debidamente justificada y sustentada en estudios que demuestren la conveniencia y el ahorro para la entidad.</p> <p>Los vehículos oficiales adquiridos por las entidades públicas, salvo aquellos asignados a los titulares de cada entidad, no podrán ser asignados para el desplazamiento permanente de un funcionario desde su casa al lugar de trabajo y viceversa, sino que deberán estar dispuestos para el desarrollo de las actividades misionales de la dependencia en su conjunto, previa programación de su uso, de acuerdo con las necesidades que se presenten. Los vehículos asignados a los titulares de cada entidad no podrán ser utilizados para el desarrollo de actividades personales o familiares, sino que deberán destinarse exclusivamente para el adecuado cumplimiento de las funciones institucionales a cargo.</p> <p>Las planillas de desplazamiento de los vehículos oficiales deberán ser remitidas mensualmente a las oficinas de control interno de las entidades, en donde se deberá adelantar una adecuada vigilancia al uso óptimo de estos vehículos, para fines misionales e institucionales.</p>
--	--

No se podrán asignar vehículos de manera individual a funcionarios que cumplan sus funciones dentro de las instalaciones principales de la entidad y que no cuenten con riesgo extraordinario o extremo.

ARTÍCULO 9. Ahorro en publicidad estatal. Las entidades públicas de las que trata el artículo primero de la presente ley no celebrarán contratos de publicidad y/o propaganda personalizada o que promueva la gestión de la entidad o de un plan de gobierno en específico, tales como: agendas, almanaques, libretas, pocillos, vasos, esferas, adquirir revistas, o similares; imprimir informes, folletos o textos institucionales.

ARTÍCULO 10. Papelería y telefonía. Para el uso adecuado de papelería y telefonía, todas las entidades públicas de las que trata el artículo primero de la presente ley deberán:

- a) Utilizar medios digitales, de manera preferente, y evitarán impresiones.
- b) Las publicaciones de toda entidad deberán hacerse de manera preferente en su espacio web.
- c) Reducir el consumo, reutilizar y reciclar implementos de oficina.
- d) Racionalizar llamadas telefónicas internacionales, nacionales y a celulares y privilegiar sistemas basados en protocolo de internet.
- e) A los servidores públicos no se les asignarán ni teléfonos móviles, ni planes de telefonía móvil financiados con recursos públicos.

ARTÍCULO 11. Suscripción a periódicos y revistas, publicaciones y bases de datos. Las suscripciones a bases de datos electrónicas, periódicos o revistas especializadas, se efectuarán solamente cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto misional de las entidades.

ARTÍCULO 12. Austeridad en eventos y regalos corporativos, souvenir o recuerdos. Está prohibida la realización de recepciones, fiestas, agasajos o conmemoraciones de todas las entidades públicas de las que trata el artículo primero de la presente ley, con recursos públicos.

Las entidades no adquirirán regalos corporativos, souvenir o recuerdos. No se financiarán regalos corporativos, ni artículos promocionales o de mercadeo por parte de todas las entidades públicas de las que trata el artículo primero de la presente ley.

PARÁGRAFO. Las actividades propias de los programas de política de Bienestar Social de las Entidades, contenidas en el Decreto Ley 1567 de 1998, el Decreto 1227 de 2005, reglamentario de la Ley 909 de 2004 y demás normas afines, que regulan el Sistema de Estímulos, deberán adecuarse a la Política Nacional de Austeridad en el Gasto Público.

ARTÍCULO 13. Condecoraciones. Queda prohibido el otorgamiento de condecoraciones de cualquier tipo que generen erogación presupuestal.

ARTÍCULO 14. Salarios de los empleados públicos. Ningún empleado del Estado podrá devengar un salario que sumado a los gastos de representación sea superior al del presidente de la República.

ARTÍCULO 15. Sostenibilidad ambiental. Todas las entidades públicas de las que trata el artículo primero de la presente ley propenderán por adoptar las siguientes acciones:

- a) Implementar sistemas de reciclaje de aguas e instalación de ahorradores.
- b) Fomentar una cultura de ahorro de agua y energía en cada entidad, a través del establecimiento de programas pedagógicos.
- c) Instalar, en cuanto sea posible, sistemas de ahorro de energía, temporizadores y demás tecnologías que ayuden al ahorro de recursos.
- d) Implementar políticas de reutilización y reciclaje de elementos de oficina, maximización de vida útil de herramientas de trabajo y reciclaje de tecnología.
- e) Crear programas internos de fomento al uso de vehículos y medios de transporte ambientalmente sostenibles como bicicletas, transporte público, entre otros.
- f) Diseñar un programa de compra de energía que involucre el suministro de esta a todas sus dependencias que existan en el territorio nacional.

ARTÍCULO 16. Reporte semestral. Todas las entidades públicas de las que trata el artículo primero de la presente ley reportarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante el "Aplicativo de Mediación de la Austeridad del Gasto Público", o el que haga sus veces, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las metas y medidas adoptadas para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley, con los respectivos indicadores de austeridad de gasto alcanzados. El reporte se efectuará semestralmente con corte a junio y diciembre, al finalizar el mes de julio y enero, respectivamente.

Artículo 17. Seguimiento y sanciones: Las Oficinas de Control Interno verificarán el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y alertar sobre su presunto incumplimiento de manera inmediata a los entes respectivos. El incumplimiento de la presente ley acarreará la comisión de falta disciplinaria gravísima.

ARTÍCULO 18. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE 11 de mayo de 2022 - En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el Proyecto de Ley No. 080 de 2021 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA POLÍTICA NACIONAL DE AUSTERIDAD EN EL GASTO PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" (Acta 20 de 2022), previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 15 de diciembre de 2021, según Acta 019 de 2021; en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.


MARIA REGINA ZULUAGA HENAO
 Secretaria
 Comisión Cuarta Constitucional Permanente
 H. Cámara de Representantes

Bogotá, 11 de mayo de 2022

Autorizamos el presente TEXTO DEFINITIVO al Proyecto de Ley No. 080 de 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA POLÍTICA NACIONAL DE AUSTERIDAD EN EL GASTO PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", aprobado por la Comisión Cuarta Constitucional Permanente.


YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE
 Presidenta
 Comisión Cuarta Constitucional


MARIA REGINA ZULUAGA HENAO
 Secretaria General
 Comisión Cuarta Constitucional

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 325 DE 2022 DEL SENADO Y 441 DE 2022 DE LA CÁMARA

por medio del cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo número 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General
1.1. Oficina Asesora de Jurídica.

Bogotá D.C.,

Honorable Representante
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2022-020568
Bogotá D.C., 17 de mayo de 2022 11:13

Radicado entrada
No. Expediente 17595/2022/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 325 de 2022 del Senado y 441 de 2022 de la Cámara "Por medio del cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones"

Respetada Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa gubernamental, tiene por objeto "adoptar como legislación permanente las normas contenidas en el Decreto Ley 806 de 2020 con el fin de implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite de los procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, justicia penal militar y en los procesos arbitrales. Adicionalmente, y sin perjuicio de la garantía de atención presencial en los despachos judiciales, salvo casos de fuerza mayor, pretende flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia con el uso de las herramientas tecnológicas e informáticas como forma de acceso a la administración de justicia."¹

Al respecto, conviene señalar que mediante el Decreto 806 de 2020, el Gobierno nacional estableció reglas de tipo procedimental con el fin de conjurar la crisis por la paralización de la administración de justicia a raíz de la pandemia generada con ocasión del virus Covid 19, y a efectos de contribuir a la pronta reactivación de las actividades económicas que dependen del servicio de justicia.

Así, el Decreto Legislativo dispuso la implementación del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la gestión y trámite de todas las actuaciones, audiencias y diligencias de los procesos judiciales y actuaciones en curso; los deberes de los sujetos procesales mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones; el manejo del expediente híbrido; la posibilidad de conferir poderes mediante mensaje de datos; los medios de presentación de la demanda, anexos que deben acompañarla y forma de notificar el auto admisorio de la misma; la celebración de audiencias por medios tecnológicos; la viabilidad de realizar notificaciones personales por medio de correos electrónicos o mensaje de datos; las notificaciones por estado, los traslados y su consulta en línea; el emplazamiento para notificación personal sin necesidad de publicación en un medio escrito; la comunicación entre despachos, entidades públicas, privadas o particulares, a través del medio técnico disponible y mensaje de datos; y el trámite de apelación de sentencias en materias civil, familia y laboral.

Los criterios generales que permiten que la tecnología se encuentre al servicio de la administración de justicia se encuentran desarrollados en el artículo 95 de la ley estatutaria de administración de justicia². En este punto, es menester señalar que, en el análisis de constitucionalidad de esta norma, la Honorable Corte Constitucional dispuso lo que sigue:

"(...) esta disposición busca que la administración de justicia cuente con la infraestructura técnica y la logística informática necesaria para el recto cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que la Constitución le asigna. Naturalmente, el uso de los medios que se encuentran a disposición de juzgados, tribunales y corporaciones judiciales exige una utilización adecuada tanto de parte del funcionario como de los particulares que los requieran. Para ello, será indispensable entonces que el reglamento interno de cada corporación o el que expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para los demás casos, regule el acceso y uso de los medios en mención y garantice, como lo impone la norma que se revisa, el ejercicio del derecho a la intimidad y a la reserva de los datos personales y confidenciales que por una u otra razón pudiesen ser de conocimiento público (Art. 15 C.P.). Adicionalmente conviene advertir que el valor probatorio de los documentos a que se refiere la norma bajo examen, deberá ser determinado por cada código de procedimiento, es decir, por las respectivas disposiciones de carácter ordinario que expida el legislador"³ (Subrayes y negrillas fuera del texto original).

En este orden de ideas, prima facie es dable concluir que las disposiciones que se pretende tengan vigencia permanente son de carácter ordinario motivo por lo que no requerirían de un trámite legislativo especial para los fines perseguidos; lo anterior, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que sobre el principio de reserva de ley estatutaria ha señalado:

"En este punto la Sala recuerda, como lo hizo en la sentencia C-037 de 1996, que una ley estatutaria ha de ocuparse esencialmente sobre cuestiones referentes a "la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben regir a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento".

(...) En este punto no puede perderse de vista que la interpretación de los asuntos que tienen reserva de ley estatutaria debe hacerse en forma restrictiva, "referente exclusivamente a la estructura orgánica esencial de la función pública de administración de justicia y a sus funciones generales". (Subrayes y negrillas fuera del texto original).

No obstante, será pertinente que el legislador realice el análisis de cada una de las disposiciones que son objeto de estudio para determinar si debe ser una ley estatutaria la que se ocupe de regular aspectos que, en primera instancia, puedan considerarse de naturaleza procesal⁴.

¹ Ley 270 de 7 de marzo de 1996. Estatutaria de la Administración de Justicia.

² Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-037 de 5 de febrero de 1996. Expediente P.E.008. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

³ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-713 de 15 de julio de 2008. Expediente P.E. 030. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

⁴ Op. cit. Sentencia C-037 de 5 de febrero de 1996.

¹ Gaceta 460 de 2022. Página 25.

Ahora bien, sobre el contenido de la iniciativa, la atención de esta Cartera se concentra en los costos que puede llegar a generar en afectación del Presupuesto General de la Nación. Al respecto, conviene señalar que la transformación digital de la justicia es un proceso con importantes antecedentes que ha estado presente en la agenda estratégica de políticas públicas liderado por la Rama Judicial y el Gobierno nacional. Desde la década de los noventa con la expedición de normativa que busca propender la incorporación de tecnologías de avanzada al servicio de la administración de justicia y más recientemente bajo el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", el Plan Sectorial de Desarrollo 2019-2022 Justicia moderna con transparencia y equidad, y el Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial (PETD) 2021-2025, los cuales establecen los fines, propósitos y metas para la transformación digital de la justicia. Es así que, mediante el Conpes 4024 de 2021, se dio concepto favorable a la Nación para contratar una operación de crédito público externo con la Banca multilateral hasta por USD 100 millones para financiar el programa de transformación digital de la justicia en un periodo de 4 años.

En ese orden de ideas, se evidencia que el proyecto de ley del asunto va en línea con el fortalecimiento de la gestión de los procesos judiciales, la consolidación de la incorporación y apropiación de las nuevas tecnologías y los servicios digitales del Sistema de Justicia, y el mejoramiento de la cultura digital, la transparencia y el acceso a la información del Sistema de Justicia, para que funcione de manera eficiente y efectiva.

De esta manera, con el fin de garantizar la continuidad de la utilización de las tecnologías de la información para que todas las actuaciones judiciales como presentación y contestación de la demanda, audiencias, notificaciones, traslados, alegatos, entre otras, la Rama Judicial debe seguir priorizando la reorientación de los recursos asignados en cada vigencia para la financiación de los costos en que se incurre como consecuencia de la entrada en vigencia de este proyecto de ley, considerando los mayores requerimientos que exigirá el gasto en conectividad al dejarlo de forma obligatoria y permanente.

En conclusión, el impacto fiscal adicional generado por el proyecto de ley implica seguir priorizando el gasto demandado en la implementación de la política de transformación digital de la justicia. Esto es, que los costos fiscales recurrentes sean priorizados en la programación presupuestal de las entidades involucradas en su ejecución, acorde a los techos dispuestos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las proyecciones de gastos de mediano plazo de la Rama Judicial.

En los anteriores términos, este Ministerio no tendría objeción siempre y cuando los costos recurrentes producto de la extensión de la vigencia del decreto legislativo se asuman con cargo al presupuesto de las entidades involucradas y conforme al Marco Fiscal y de Gasto antes enunciados.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Viceministro General
DGPPN/IOAJ

Elaboró: María Camila Pérez Medina.
Revisó: Germán Andrés Rutio Castiblanco.
Con copia a: H.S Germán Varón Cotrino.
Dr. Gregorio Eljach Pacheco. Secretario General del Senado de la República.
UJ-0482/2022

CARTA DE COMENTARIOS SOCIEDAD COLOMBIANA DE ANESTESIOLOGÍA Y REANIMACIÓN S.C.A.R.E. AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 325 DE 2022 SENADO – 441 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo número 806 de 2020.

Bogotá D.C. mayo de 2022

Doctor. ULISES CAÑOSA Presidente Instituto Colombiano de Derecho Procesal Ciudad

ASUNTO: OBSERVACIONES SOCIEDAD COLOMBIANA DE ANESTESIOLOGÍA Y REANIMACIÓN S.C.A.R.E. AL PROYECTO DE LEY 325/2022 SENADO – 441/2022 CÁMARA POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA VIGENCIA PERMANENTE DEL DECRETO LEGISLATIVO 806 DE 2020

Reciba un cordial y respetuoso saludo,

Desde la Sociedad Colombiana de Anestesiología y Reanimación S.C.A.R.E., como entidad sin ánimo de lucro actor del gremio de la salud y participe en la actividad judicial de nuestro país en asuntos de responsabilidad sanitaria con más de 18 mil procesos históricos apoderados a nivel nacional, alentamente manifestamos que valoramos el esfuerzo conjunto que han desarrollado con el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, así como las Altas Cortes, Consejo Superior de la Judicatura, Rama Judicial y desde luego, con la comunidad académica liderada por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, con el fin de hacer permanente la vigencia del Decreto 806 de 2020 que tantos beneficios ha representado para la garantía del acceso a la administración de justicia bajo las circunstancias y retos que trajo consigo la pandemia del Covid-19.

En este sentido, respetuosamente ponemos a su consideración algunas observaciones frente al texto propuesto para segundo debate en las plenarias de Senado y Cámara de Representantes, con el fin de que puedan ser analizadas en aras de mejorar algunos aspectos del decreto que permitan dotar de una mayor garantía el ejercicio de derechos tales como el debido proceso, derecho de defensa, acceso a la administración de justicia, entre otros, que podrían verse afectados de mantenerse íntegramente la redacción de ciertos artículos.

1. IMPOSIBILIDAD DE EXIGIR REQUISITOS ADICIONALES A LOS ESTABLECIDOS EN LA NORMA PARA LA VALIDEZ DEL PODER

Table with 2 columns: TEXTO PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE and PROPUESTA U OBSERVACION FORMULADA POR SCARE. It discusses Article 50 on powers and the use of electronic communication for notifications.

JUSTIFICACIÓN Y FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA: El aparte incluido se realiza con base en fallo de tutela emitido por el Consejo de Estado que evidencia el exceso de ritual manifiesto por parte de algunos despachos, por lo que se considera la norma debe ser clara y expresa y no dar paso a la exigencia de requisitos adicionales a los expresamente establecidos en este artículo.

Table with 2 columns: TEXTO PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE and PROPUESTA U OBSERVACION FORMULADA POR SCARE. It discusses Article 37 on electronic communication and the use of postal services for notifications.

JUSTIFICACIÓN Y FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA: Resulta necesario diferenciar la notificación personal de las personas naturales de la notificación personal de las personas jurídicas, partiendo de la base que las personas jurídicas cuentan con un registro y reporte unificado ante las autoridades competentes en el que debe aparecer su correo electrónico actualizado para efectos de notificaciones y comunicaciones de terceros, y que es de fácil consulta por parte de todos los ciudadanos. En cambio, para el caso de las personas naturales no existe dicho registro, y, lo que se evidencia en la práctica, es que pueden utilizar numerosos correos electrónicos a lo largo de su vida. La Corte Constitucional ha hecho énfasis en la importancia de la notificación personal, indicando que 'En relación con la notificación personal, resaltó que tal mecanismo es el que ofrece mayor garantía del derecho de defensa, en la medida en que permite el conocimiento de la decisión de forma clara y cierta, y por esta razón el artículo 314 del CPC establece que se debían notificar personalmente las actuaciones procesales (Tales disposiciones se mantienen vigentes en los artículos 189 a 301 del Código General del Proceso); (i) el auto que confiere traslado de la demanda o que libra mandamiento ejecutivo, y en general la primera providencia que se dicte en todo proceso y (ii) la primera que deba hacerse a terceros. Ello se fundamenta en que con tales providencias el destinatario queda vinculado formalmente al proceso como parte o como interviniente, y en consecuencia queda sometido a los efectos jurídicos de las decisiones que se adopten en el mismo.

3. ACLARACIÓN SOBRE LAS CAUSALES DE PROCEDENCIA DEL DECRETO DE PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA FRENTE A LA DEROGATORIA TÁCITA DEL ARTÍCULO 327 DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO

Table with 2 columns: TEXTO PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE and PROPUESTA U OBSERVACION FORMULADA POR SCARE. It discusses Article 12 on appeals in civil and family matters and the possibility of virtual hearings.

1 Sentencia C-783 de 2004, citada en Sentencia T025 de 2018.

Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Rocio Araujo Oñate (E), en sentencia de tutela Rad. 2021-00095 del 19/08/2021, en un caso de estas características, es decir en que se impuso un requisito adicional en relación con el poder conferido indicó que: (...) 'la decisión del Juzgado que dio aplicación al decreto plurimencionado, resulta excesiva y desproporcionada, configurando el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto... toda vez que, la constancia de envío del poder por parte del ente territorial a la abogada apoderada, no es un requisito de validez del poder en sí, ya que, como se evidenció de este, fue conferido con todas y cada una de las exigencias establecidas para dotarla con las facultades jurídicas necesarias para actuar al interior de la acción cumpliendo, adicionalmente, con la exigencia establecida por el artículo 5º del Decreto 806 de 2020, relacionada con la especificación del correo electrónico de la apoderada y que este coincida con el inscrito en el Registro Nacional de Abogados'.

2. DIFERENCIACIÓN ENTRE LA NOTIFICACIÓN PERSONAL DE PERSONAS NATURALES POR AUSENCIA DE REGISTRO DE CORREO ELECTRÓNICO OFICIAL Y ACTUALIZADO

Table with 2 columns: TEXTO PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE and PROPUESTA U OBSERVACION FORMULADA POR SCARE. It discusses Article 80 on notifications for natural persons and the use of electronic communication when no official email is registered.

PARÁGRAFO 2º. La autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar información de las direcciones electrónicas o sitios de la

Table with 2 columns: TEXTO PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE and PROPUESTA U OBSERVACION FORMULADA POR SCARE. It discusses Article 37 on electronic communication and the use of postal services for notifications.

JUSTIFICACIÓN Y FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA: Frente a esta norma se considera que se puede llegar a presentar una contradicción, por cuanto de su redacción se infiere una derogatoria tácita del artículo 327 del Código General del Proceso, pero, a su vez, dispone la remisión a dicho artículo para consultar los casos en los que el juez puede decretar la práctica de pruebas pedidas por las partes en el trámite de la apelación.

En este sentido, se sugiere que en la redacción del artículo 12 se incluyan los casos dispuestos en el art 327 Código General para que de esta manera no exista necesidad de remitirse a dicha norma.

Agradecemos de antemano su atención en espera de que puedan ser consideradas estas observaciones por parte del instituto y que sean un insumo para adecuar de la mejor manera el texto del proyecto de Ley o sus posteriores ajustes y/o modificaciones, de tal manera que se pueda dar continuidad a esta norma que es fundamental para garantizar el acceso a la justicia mediante mecanismos modernos y efectivos que fomenten el desarrollo y el progreso de nuestro sistema judicial.

Cordialmente, Olga G. Moreno Subdirectora Jurídica S.C.A.R.E.

CONTENIDO

Gaceta número 526 - miércoles 18 de mayo de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES**INFORMES DE CONCILIACIÓN**

Informe de conciliación del proyecto de ley número 469 de 2021 Senado - 451 de 2020 Cámara, por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración de los 170 años de fundación del municipio de Jericó en el departamento de Antioquia, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

Págs.

1

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva y texto propuesto al proyecto de ley número 150 de 2021 Cámara, por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales.

3

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo plenaria cámara al proyecto de ley número 642 de 2021 Cámara – 179 de 2020 Senado, por medio de la cual se crea la escalera de la formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones.

11

TEXTOS DE COMISIÓN

Texto definitivo aprobado en primer debate por la comisión cuarta constitucional permanente de la honorable Cámara de Representantes en sesión del día once (11) de mayo de 2022, al proyecto de ley número 080 de 2021 Cámara, por medio del cual se crea la política nacional de austeridad en el gasto público y se dictan otras disposiciones.

13

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 325 de 2022 del Senado y 441 de 2022 de la Cámara, por medio del cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo número 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones.

15

Carta de comentarios sociedad colombiana de anestesiología y reanimación S.C.A.R.E. Al proyecto de ley número 325 de 2022 Senado – 441 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo número 806 de 2020.

16