



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 350

Bogotá, D. C., miércoles, 1º de junio de 2016

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2015, 40 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se dicta el Código Disciplinario Profesional del Administrador Ambiental y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo 31 de 2016

Honorable Representante

ATILANO GIRALDO ARBOLEDA

Presidente Comisión Sexta Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

La ciudad

Distinguido Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo impartido por la Mesa Directiva de la Comisión y en virtud de los artículos 153 a 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter a consideración Informe de Ponencia del Proyecto de ley número 193 de 2015, 40 de 2014 Senado, *por medio de la cual se dicta el Código Disciplinario Profesional del Administrador Ambiental y se dictan otras disposiciones.*

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El Administrador Ambiental es el profesional que conoce la estructura, dinámica y funcionamiento de los ecosistemas colombianos para la toma de decisiones; puede identificar y analizar los orígenes y fuentes de contaminación ambiental urbano, rural a nivel local, regional o nacional; conoce las políticas diseñadas a nivel local, regional y nacional sobre las acciones desarrolladas para su conservación y control en el marco de la Constitución y la ley; está estructurado para que actúe en la solución de problemas administrativos, en el manejo de recursos industriales de acuerdo con el

medio social, económico y cultural en que se desarrollen y conduzcan a la transformación de la economía¹.

Con anterioridad a 2007, en Colombia por no estar reglamentada la profesión del Administrador del Medio Ambiente, muchas personas se volvieron ambientalistas sin un conocimiento técnico, científico por la gran problemática ambiental que vive el país, como es entre otros la pérdida del recurso hídrico, conflictos del suelo por la falta de planificación que han tenido algunos municipios de nuestro país².

De tal forma que estos profesionales aplican acciones dirigidas al uso y aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales, mediante la utilización de las herramientas administrativas de planeación, organización, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación, con el propósito de mantener el equilibrio entre el desarrollo y el ambiente³.

Es importante enfatizar que con la reglamentación de esta profesión se tecnifica el manejo del medio ambiente y de esa manera se soluciona el problema de la falta de planificación de la cual han adolecido la mayoría de municipios del país, por lo cual implica un riesgo social a la luz de la Constitución de 1991, de conformidad con el artículo 26 Superior⁴. Además que es claro, que los temas que tienen relación con el medio ambiente, son de vital importancia y cualquier afectación que se haga en el mismo, puede vulnerar el interés general debidamente tutelado por la Constitución Política en su artículo 79 en donde reza que “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambien-

¹ Proyecto de ley número 08 de 2005 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 453 de 2005.

² Ídem.

³ Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Proyecto Curricular de Administración Ambiental. <http://www.udistrital.edu.co/dependencias/tipica.php?id=141#/getContentTipica.php?c=objetivos&id=141>

⁴ Ponencia primer debate Proyecto de ley número 08 de 2005 Cámara, 284 de 2006 Senado. *Gaceta del Congreso* número 331 de 2006.

te sano” y “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente”⁵.

Por tal motivo, como lo sostiene la Corte Constitucional, en Sentencia 697 de 2000:

(...) *el ejercicio de ciertas actividades económicas puede aparejar un grave riesgo social o afectar arbitrariamente derechos de terceras personas. En consecuencia, el artículo 26 de la Carta autoriza al legislador para exigir determinados títulos de idoneidad a quienes quieran desempeñar actividades que impliquen riesgo social y también, para establecer mecanismos de inspección y vigilancia con el fin de evitar que resulten lesionados derechos de terceras personas.*

Lo que implica la necesidad de que a los administradores ambientales se les exigieran la presentación de la tarjeta profesional como requisito “*sine quanon*” para ejercer su carrera.

Actualmente, en Colombia, existen 16 instituciones de educación superior, que ofrecen el programa de Administración Ambiental, con algunas denominaciones distintas, como se observan a continuación:

	Universidad	Título otorgado	Ciudad	Tiempo de admisión
1	Corporación Cristiana Universitaria de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Tecnólogo en Administración Ambiental y de Recursos Costero-Marinos	San Andrés	Trimestral
2	Corporación Universidad de la Costa CUC	Administrador(A) Ambiental	Barranquilla	Semestral
3	Corporación Universidad Piloto de Colombia	Administrador Ambiental	Bogotá, D. C.	Semestral
4	Corporación Universidad Piloto de Colombia	Administrador Ambiental	Girardot	Semestral
5	Fundación Tecnológica Antonio de Arévalo	Tecnólogo en Administración Ambiental y de los Recursos Naturales	Cartagena	Semestral
6	Fundación Tecnológica Antonio de Arévalo	Tecnólogo en Administración Ambiental y de los Recursos Naturales	Barranquilla	Semestral
7	Fundación Tecnológica Antonio de Arévalo	Tecnólogo en Administración Ambiental y de los Recursos Naturales	Sahagún	Semestral
8	Fundación Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo Lozano	Especialista en Administración Ambiental de Zonas Costeras	Cartagena	Anual
9	Fundación Universitaria Católica del Norte	Administrador Ambiental	Santa Rosa de Osos	Semestral
10	Fundación Universitaria San Martín	Administrador Ambiental	Bogotá, D. C.	Semestral
11	Politécnico Grancolombiano	Tecnólogo en Administración Ambiental	Bogotá, D. C.	Sin Definir
12	Universidad Autónoma de Occidente	Administrador Ambiental	Cali	Semestral
13	Universidad Autónoma de Occidente	Administrador Ambiental	Ibagué	Semestral
14	Universidad Distrital-Francisco José de Caldas	Administrador Ambiental	Bogotá, D. C.	Semestral

⁵ Ídem. *Gaceta del Congreso* número 331 de 2006

	Universidad	Título otorgado	Ciudad	Tiempo de admisión
15	Universidad Santo Tomás	Administrador Ambiental y de los Recursos Naturales	Bogotá, D. C.	Semestral
16	Universidad Sergio Arboleda	Administrador Ambiental	Bogotá, D. C.	Semestral

Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. <http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-property-name-2672.html>

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Constitución Política de Colombia:

Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalan la Constitución y la ley.

Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de

bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

3. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Con la expedición de la Ley 1124 de 2007, hace 7 años, más de 5.000 egresados de Administración Ambiental, algunos profesionales han tenido dificultades para ejercer su carrera dentro del sector público o privado, por cuanto en las distintas empresas o entidades les exigen la presentación de su tarjeta profesional, como lo prescribe el artículo 6º de la citada norma; incluso sus perfiles no se encuentran definidos dentro de las convocatorias que requiere el Estado para vincular en los cargos vacantes a fines con su profesión.

Con anterioridad a 2007, los administradores ambientales los regulaba la Ley 842 de 2003, la Ley 1325 de 2009 y Ley 435 de 1998, a través de las cuales se establecían los lineamientos para el funcionamiento del Copnia, que es el Consejo Profesional de Ingeniería, teniendo como profesión a fin a la Administración Ambiental, estando dentro de su competencia para expedir las licencias profesionales hasta ese momento.

No obstante, la Corte Constitucional, condicionó esta disposición normativa, mediante la Sentencia C-570 de 2004, disponiendo que *los profesionales de disciplinas relacionadas con la ingeniería que cuentan con consejos profesionales propios deberán inscribirse y obtener la matrícula ante estos consejos, después de pagar los derechos respectivos, mientras estos consejos no sean eliminados o modificados por el legislador, a iniciativa del Gobierno.*

Lo que implicó que el Copnia, perdiera la competencia para expedir tarjetas profesionales a los Administradores Ambientales, desde la expedición de la Ley 1124 de 2007. Sin embargo, el Consejo Profesional de Administración Ambiental no ha entrado en funcionamiento por un sinnúmero de dificultades normativas que han impedido elegir los funcionarios competentes para la expedición de estas certificaciones.

3.1. Código de Ética Profesional del Administrador Ambiental

Teniendo en cuenta que el Legislador procederá a regular los vacíos legales que se perciben en la Ley 1124 de 2007 y su decreto reglamentario 1150 de 2008, queremos aprovechar la oportunidad para ampliar el espectro legal que regulará esta profesión, por lo cual adicionaremos un capítulo a través del cual se incluye el Código de Ética Profesional del Administrador Ambiental, debido a que al Consejo Profesional

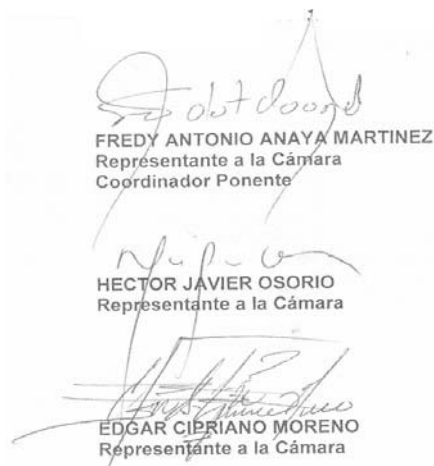
se le adiciona la facultad de investigar y sancionar las conductas.

Conforme a los antecedentes jurisprudenciales que existen sobre el tema es necesario que incluyamos este tema para el buen ejercicio de la profesión, como lo sostiene la Corte Constitucional en Sentencia C-606 de 2002:

La norma que limita un derecho fundamental, como lo hace por ejemplo un código de ética profesional, tiene que tener rango de ley, pues estamos en este caso frente a una de las más importantes garantías normativas del sistema de protección a los derechos fundamentales en nuestro país.

4. PROPOSICIÓN

Por consiguiente solicito a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **dar primer debate**, al Proyecto de ley número 193 de 2015 - 40 de 2014 Senado, *por medio de la cual se dicta el Código Disciplinario Profesional del Administrador Ambiental y se dictan otras disposiciones*, conforme texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.



FREDY ANTONIO ANAYA MARTINEZ
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

HECTOR JAVIER OSORIO
Representante a la Cámara

EDGAR CIBRIANO MORENO
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2015, 40 DE 2014

por medio de la cual se dicta el Código Disciplinario Profesional del Administrador Ambiental y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

CÓDIGO DE ÉTICA PROFESIONAL
DEL ADMINISTRADOR AMBIENTAL

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. *Postulados éticos del ejercicio profesional.* El ejercicio profesional de la Administración Ambiental, debe ser guiado por criterios, conceptos y elevados fines, que propendan a enaltecerlo; por lo tanto deberá estar ajustado a las disposiciones de las siguientes normas que constituyen su Código de Ética Profesional.

Parágrafo. El Código de Ética Profesional adoptado mediante la presente ley será el marco del comportamiento profesional del Administrador Ambiental y su violación será sancionada mediante el procedimiento establecido en el presente título.

CAPÍTULO II

De los deberes y obligaciones

Artículo 2º. *Deberes generales.* Son deberes generales de los Administradores Ambientales, los siguientes:

a) Cumplir con los requerimientos, citaciones y demás diligencias que formule u ordene el Consejo Profesional de Administración Ambiental;

b) Custodiar y cuidar los bienes, valores, documentación e información que por razón del ejercicio de su profesión, se le hayan encomendado o a los cuales tenga acceso; impidiendo o evitando su sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos, de conformidad con los fines a que hayan sido destinados;

c) Permitir el acceso inmediato a los representantes del Consejo Profesional de Administración Ambiental y autoridades de Policía, a los lugares donde deban adelantar sus investigaciones y el examen de los libros, documentos y diligencias correspondientes, así como prestarles la necesaria colaboración para el cumplido desempeño de sus funciones;

d) Denunciar los delitos, contravenciones y faltas contra este Código de Ética, de que tuviere conocimiento con ocasión del ejercicio de su profesión, aportando toda la información y pruebas que tuviere en su poder;

e) Los demás deberes incluidos en la presente ley y los indicados en todas las normas legales y técnicas relacionados con el ejercicio de su profesión.

Artículo 3º. *Prohibiciones generales.* Son prohibiciones generales a los Administradores Ambientales:

a) Nombrar, elegir, dar posesión o tener a su servicio, para el desempeño de un cargo privado o público que requiera ser desempeñado por profesionales de la administración ambiental, en forma permanente o transitoria, a personas que ejerzan ilegalmente la profesión;

b) Permitir, tolerar o facilitar el ejercicio ilegal de la profesión regulada por esta ley;

c) Solicitar o aceptar comisiones en dinero o en especie por concepto de adquisición de bienes y servicios para su cliente, sociedad, institución, etc., para el que preste sus servicios profesionales, salvo autorización legal o contractual;

d) Ejecutar actos de violencia, malos tratos, injurias o calumnias contra superiores, subalternos, compañeros de trabajo, socios, clientes o funcionarios del Consejo Profesional de Administración Ambiental;

e) El reiterado e injustificado incumplimiento de las obligaciones civiles, comerciales o laborales, que haya contraído con ocasión del ejercicio de su profesión o de actividades relacionadas con este;

f) Causar, intencional o culposamente, daño o pérdida de bienes, elementos, equipos, herramientas o

documentos que hayan llegado a su poder por razón del ejercicio de su profesión;

g) Incumplir las decisiones disciplinarias que imponga el Consejo Profesional de Administración en su ejecución;

h) Participar en licitaciones, concursar o suscribir contratos estatales cuyo objeto esté relacionado con el ejercicio de la administración ambiental, estando incurso en alguna de las inhabilidades e incompatibilidades que establece la Constitución y la ley;

i) Las demás prohibiciones incluidas en la presente ley y normas que la complementen y reglamenten.

j) **Pasantías.** El Consejo Profesional de Administración Ambiental (Copaam) podrá establecer convenios con las instituciones de educación superior, que ofrecen los programas de Administración Ambiental de acuerdo a las denominaciones de cada una de ellas, con el fin de habilitar espacios para la investigación, la realización de prácticas profesionales y su certificación con el objeto de poner al servicio del medio ambiente los avances de la academia, la ciencia y la tecnología.

Artículo 4º. *Deberes especiales de administradores ambientales para con la sociedad.* Son deberes especiales:

a) Estudiar cuidadosamente el ambiente que será afectado en cada propuesta de tarea, evaluando los impactos ambientales en los ecosistemas involucrados, urbanizados o naturales, incluido el entorno socioeconómico, seleccionando la mejor alternativa para contribuir a un desarrollo ambientalmente sano y sostenible, con el objeto de lograr la mejor calidad de vida para la población;

b) Rechazar toda clase de recomendaciones en trabajos que impliquen daños evitables para el entorno humano y la naturaleza, tanto en espacios abiertos, como en el interior de edificios, evaluando su impacto ambiental, tanto en corto como en largo plazo;

c) Ejercer la profesión sin supeditar sus conceptos o sus criterios profesionales a actividades partidistas;

d) Ofrecer desinteresadamente sus servicios profesionales en caso de calamidad pública;

e) Proteger la vida y salud de los miembros de la comunidad, evitando riesgos innecesarios en la ejecución de los trabajos;

f) Abstenerse de emitir conceptos profesionales, sin tener la convicción absoluta de estar debidamente informados al respecto;

g) Velar por la protección de la integridad del patrimonio nacional.

Artículo 5º. *Prohibiciones especiales a los administradores ambientales respecto de la sociedad.* Son prohibiciones especiales:

a) Ofrecer o aceptar trabajos en contra de las disposiciones legales vigentes, o aceptar tareas que excedan la incumbencia que le otorga su título y su propia preparación;

b) Imponer su firma, a título gratuito u oneroso, en planos, especificaciones, dictámenes, memorias, informes, solicitudes de licencias urbanísticas, soli-

citudes de licencias de construcción y toda otra documentación relacionada con el ejercicio profesional, que no hayan sido estudiados, controlados o ejecutados personalmente;

c) Expedir, permitir o contribuir para que se expidan títulos, diplomas, matrículas, tarjetas de matrícula profesional, certificados de inscripción profesional o tarjetas de certificado de inscripción profesional y/o certificados de vigencia de matrícula profesional, a personas que no reúnan los requisitos legales o reglamentarios para ejercer estas profesiones o no se encuentren debidamente inscritos o matriculados;

d) Hacer figurar su nombre en anuncios, membretes, sellos, propagandas y demás medios análogos junto con el de personas que ejerzan ilegalmente la profesión;

Artículo 6º. Deberes de los administradores ambientales para con la dignidad de sus profesiones. Son deberes de quienes trata este Código para con la dignidad de sus profesiones:

a) Respetar y hacer respetar todas las disposiciones legales y reglamentarias que incidan en actos de estas profesiones, así como denunciar todas sus transgresiones;

b) Velar por el buen prestigio de estas profesiones;

c) Sus medios de propaganda deberán ajustarse a las reglas de la prudencia y al decoro profesional, sin hacer uso de medios de publicidad con avisos exagerados que den lugar a equívocos sobre su especialidad o idoneidad profesional.

Artículo 7º. Deberes de los administradores ambientales para con sus colegas y demás profesionales. Son deberes de los profesionales para con sus colegas y demás profesionales de la administración ambiental:

a) Abstenerse de emitir públicamente juicios adversos sobre la actuación de algún colega, señalando errores profesionales en que presuntamente haya incurrido, a no ser de que ello sea dispensable por razones ineludibles de interés general o, que le haya dado anteriormente la posibilidad de reconocer y rectificar aquellas actuaciones y errores, haciendo dicho profesional caso omiso de ello;

b) Obrar con la mayor prudencia y diligencia cuando se emitan conceptos sobre las actuaciones de los demás profesionales;

c) Fijar para los colegas que actúen como colaboradores o empleados suyos, salarios, honorarios, retribuciones o compensaciones justas y adecuadas, acordes con la dignidad de las profesiones y la importancia de los servicios que prestan;

d) Respetar y reconocer la propiedad intelectual de los demás profesionales sobre sus proyectos.

Artículo 8º. Prohibiciones a los administradores ambientales respecto de sus colegas y demás profesionales. Son prohibiciones respecto de sus colegas:

a) Difamar, denigrar o criticar injustamente a sus colegas, o contribuir en forma directa o indirecta a perjudicar su reputación o la de sus proyectos o negocios con motivo de su actuación profesional;

b) Usar métodos de competencia desleal con los colegas;

c) Designar o influir para que sean designados en cargos técnicos que deban ser desempeñados por los profesionales de que trata el presente Código, a personas carentes de los títulos y calidades que se exigen legalmente;

d) Proponer servicios con reducción de precios, luego de haber conocido las propuestas de otros profesionales;

e) Revisar trabajos de otro profesional sin conocimiento y aceptación previa del mismo, a menos que este se haya separado completamente de tal trabajo.

Artículo 9º. Deberes de los administradores ambientales para con sus clientes y el público en general. Son deberes para con sus clientes y el público en general:

a) Mantener el secreto y reserva, respecto de toda circunstancia relacionada con el cliente y con los trabajos que para él se realizan, salvo obligación legal de revelarla o requerimiento del Consejo Profesional respectivo;

b) Manejar con honestidad y pulcritud los fondos que el cliente le confiere con destino a desembolsos exigidos por los trabajos a su cargo y rendir cuentas claras, precisas y frecuentes. Todo ello independientemente y sin perjuicio de lo establecido en las leyes vigentes;

c) Dedicar toda su aptitud y atender, con la mayor diligencia y probidad, los asuntos encargados por su cliente;

d) Los profesionales que dirijan el cumplimiento de contratos entre sus clientes y terceras personas son ante todo asesores y guardianes de los intereses de sus clientes y, en ningún caso, les es lícito actuar en perjuicio de aquellos terceros.

Artículo 10. Prohibiciones a los administradores ambientales respecto de sus clientes y el público en general. Son prohibiciones a los profesionales respecto de sus clientes y el público en general:

a) Ofrecer la prestación de servicios cuyo objeto, por cualquier razón de orden técnico, jurídico, reglamentario, económico o social, sea de dudoso o imposible cumplimiento, o los que, por circunstancias de idoneidad personal, no pudiere satisfacer;

b) Aceptar para su beneficio o el de terceros, comisiones, descuentos, bonificaciones u otras análogas ofrecidas por proveedores de equipos, insumos, materiales, artefactos o estructuras, por contratistas y/o por otras personas directamente interesadas en la ejecución de los trabajos que proyecten o dirijan, salvo autorización legal o contractual.

Artículo 11. Deberes de los administradores ambientales que se desempeñen en calidad de servidores públicos o privados. Son deberes de los profesionales que se desempeñen en funciones públicas o privadas los siguientes:

a) Actuar de manera imparcial, cuando, por las funciones de su cargo público o privado, sean responsables de fijar, preparar o evaluar pliegos de condiciones de licitaciones o concursos.

Artículo 12. Prohibiciones a los administradores ambientales que se desempeñen en calidad de servi-

dores públicos o privados. Son prohibiciones cuando desempeñen funciones públicas o privadas las siguientes:

a) Participar en el proceso de evaluación de tareas profesionales de colegas, con quienes se tuviese vinculación de parentesco, hasta el grado fijado por las normas de contratación pública, o vinculación societaria de hecho o de derecho. La violación de esta norma se imputará también al profesional que acepte tal evaluación.

CAPÍTULO III

De las inhabilidades e incompatibilidades de los administradores ambientales en el ejercicio de la profesión

Artículo 13. *Régimen de inhabilidades e incompatibilidades que afectan el ejercicio.* Incurrirán en faltas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades y, por lo tanto, se les podrán imponer las sanciones a que se refiere la presente ley:

a) Los profesionales que actúen simultáneamente como representantes técnicos o asesores de más de una empresa que desarrolle idénticas actividades y en un mismo tema, sin expreso consentimiento y autorización de las mismas para tal actuación;

b) Los profesionales que en ejercicio de sus actividades públicas o privadas hubieren intervenido en determinado asunto no podrán luego actuar o asesorar, directa o indirectamente, a la parte contraria en la misma cuestión;

c) Los profesionales no deben intervenir como peritos o actuar en cuestiones que comprendan las inhabilidades e incompatibilidades generales de ley.

TÍTULO III

RÉGIMEN DISCIPLINARIO

CAPÍTULO I

Definición, principios y sanciones

Artículo 14. *Definición de falta disciplinaria.* Se entiende como falta que promueva la acción disciplinaria y, en consecuencia, la aplicación del procedimiento aquí establecido, toda violación a las prohibiciones y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, al correcto ejercicio de la profesión o al cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Código de Ética Profesional adoptado en virtud de la presente ley.

Artículo 15. *Sanciones aplicables.* El Consejo Profesional de Administración Ambiental podrá sancionar a los Administradores Ambientales responsables de la comisión de faltas disciplinarias, con:

a) Amonestación escrita;

b) Suspensión en el ejercicio de la profesión hasta por cinco (5) años;

c) Cancelación de la matrícula profesional, del certificado de inscripción profesional o del certificado de matrícula profesional.

Artículo 16. *Escala de sanciones.* Los Administradores Ambientales a quienes se les compruebe la violación de normas del Código de Ética Profesional, adoptado en la presente ley, estarán sometidos a las siguientes sanciones por parte del Copaam:

a) Las faltas calificadas por el Consejo como leves, siempre y cuando el profesional disciplinado no registre antecedentes disciplinarios, darán lugar a la aplicación de la sanción de amonestación escrita;

b) Las faltas calificadas por el Consejo como leves, cuando el profesional disciplinado registre antecedentes disciplinarios, darán lugar a la aplicación de la sanción de suspensión de la matrícula profesional hasta por el término de seis (6) meses;

c) Las faltas calificadas por el Consejo como graves, siempre y cuando el profesional disciplinado no registre antecedentes disciplinarios, darán lugar a la aplicación de la sanción de suspensión de la matrícula profesional por un término de seis (6) meses a dos (2) años;

d) Las faltas calificadas por el Consejo como graves, cuando el profesional disciplinado registre antecedentes disciplinarios, darán lugar a la aplicación de la sanción de suspensión de la matrícula profesional por un término de dos (2) a cinco (5) años;

e) Las faltas calificadas por el Consejo como gravísimas siempre darán lugar a la aplicación de la sanción de cancelación de la matrícula profesional o de su no expedición para aquellos que la obtendrán por primera vez.

Artículo 17. *Faltas susceptibles de sanción disciplinaria.* Será susceptible de sanción disciplinaria todo acto u omisión del profesional, intencional o culposo, que implique violación de las prohibiciones; incumplimiento de las obligaciones; ejecución de actividades incompatibles con el decoro que exige el ejercicio de la administración ambiental; el ejercicio de actividades delictuosas relacionadas con el ejercicio de la profesión o el incumplimiento de alguno de los deberes que la profesión o las normas que la rigen le imponen.

Artículo 18. *Elementos de la falta disciplinaria.* La configuración de la falta disciplinaria deberá estar enmarcada dentro de los siguientes elementos o condiciones:

a) La conducta o el hecho debe haber sido cometido por un administrador ambiental, debidamente matriculado o en ejercicio de su profesión;

b) La conducta o el hecho debe ser intencional o culposo;

c) El hecho debe haber sido cometido en ejercicio de la profesión o de actividades conexas o relacionadas con esta;

d) La conducta debe ser violatoria de deberes, prohibiciones, inhabilidades o incompatibilidades inherentes a la profesión de la administración ambiental;

e) La conducta debe ser apreciable objetivamente y procesalmente debe estar probada;

f) La sanción disciplinaria debe ser la consecuencia lógica de un debido proceso que se enmarque dentro de los postulados del artículo 29 de la Constitución Política y, específicamente, del régimen disciplinario establecido en la presente ley.

Artículo 19. *Prevalencia de los principios rectores.* En la interpretación y aplicación del régimen disciplinario establecido prevalecerán, en su orden, los principios rectores que determinan la Constitución Política, este Código y el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 20. *Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta disciplinaria.* El Consejo Profesional de Administración Ambiental determinará si la falta es leve, grave o gravísima, de conformidad con los siguientes criterios:

- a) El grado de culpabilidad;
- b) El grado de perturbación a terceros o a la sociedad;
- c) La falta de consideración con sus clientes, patronos, subalternos y, en general, con todas las personas a las que pudiera afectar el profesional disciplinado con su conducta;
- d) La reiteración en la conducta;
- e) La jerarquía y mando que el profesional disciplinado tenga dentro de su entidad, sociedad, la persona jurídica a la que pertenece o representa, etc.;
- f) La naturaleza de la falta y sus efectos, según la trascendencia social de la misma, el mal ejemplo dado, la complicidad con otros profesionales y el perjuicio causado;
- g) Las modalidades o circunstancias de la falta, teniendo en cuenta el grado de preparación, el grado de participación en la comisión de la misma y el aprovechamiento de la confianza depositada en el profesional disciplinado;
- h) Los motivos determinantes, según se haya procedido por causas innobles o fútiles, o por nobles y altruistas;
- i) El haber sido inducido por un superior a cometerla;
- j) El confesar la falta antes de la formulación de cargos, haciéndose responsable de los perjuicios causados;
- k) Procurar, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado, antes de que le sea impuesta la sanción.

Artículo 21. *Faltas calificadas como gravísimas.* Se consideran gravísimas y se constituyen en causal de cancelación o no expedición de la matrícula profesional, sin requerir la calificación que de ellas haga el Consejo, las siguientes faltas:

- a) Derivar, de manera directa o por interpuesta persona, indebido o fraudulento provecho patrimonial en ejercicio de la profesión, con consecuencias graves para la parte afectada;
- b) Obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice el Consejo Profesional de Administración Ambiental;
- c) El abandono injustificado de los encargos o compromisos profesionales, cuando con tal conducta causen grave detrimento al patrimonio económico del cliente o se afecte, de la misma forma, el patrimonio público;
- d) La utilización fraudulenta de las hojas de vida de sus colegas para participar en concursos, licitaciones públicas, lo mismo que para suscribir los respectivos contratos;
- e) Incurrir en algún delito que atente contra sus clientes, colegas o autoridades de la República, siempre y cuando la conducta punible comprenda el ejercicio de la administración ambiental;

f) Cualquier violación gravísima, según el criterio del Consejo, del régimen de deberes, obligaciones y prohibiciones que establecen el Código de Ética y la presente ley.

Artículo 22. *Concurso de faltas disciplinarias.* El Administrador Ambiental que con una o varias acciones u omisiones infrinja varias disposiciones del Código de Ética Profesional o varias veces la misma disposición quedará sometido a la que establezca la sanción más grave o, en su defecto, a una de mayor entidad.

Artículo 23. *Circunstancias que justifican la falta disciplinaria.* La conducta se justifica cuando se comete:

- a) Por fuerza mayor o caso fortuito;
- b) En estricto cumplimiento de un deber legal;
- c) En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.

Artículo 24. *Acceso al expediente.* El investigado tendrá acceso a la queja y demás partes del expediente disciplinario, solo a partir del momento en que sea escuchado en versión libre y espontánea o desde la notificación de cargos, según el caso.

Artículo 25. *Principio de imparcialidad.* El Consejo Profesional de Administración Ambiental deberá investigar y evaluar, tanto los hechos y circunstancias desfavorables como los favorables a los intereses del disciplinado.

Artículo 26. *Dirección de la función disciplinaria.* Corresponde al Presidente del Consejo Profesional de Administración Ambiental, la dirección de la función disciplinaria, sin perjuicio del impedimento de intervenir o tener injerencia en la investigación.

Artículo 27. *Principio de publicidad.* El CPAA respetará y aplicará el principio de publicidad dentro de las investigaciones disciplinarias; no obstante, ni el quejoso ni terceros interesados se constituirán en partes dentro de estas.

CAPÍTULO II

Procedimiento disciplinario

Artículo 28. *Iniciación del proceso disciplinario.* El proceso disciplinario de que trata el presente capítulo se iniciará por queja interpuesta por cualquier persona natural o jurídica, la cual deberá formularse por escrito ante el Consejo Profesional de Administración Ambiental.

Parágrafo 1º. No obstante en los casos de público conocimiento o hecho notorio y cuya gravedad lo amerite, a juicio del Copaam deberá asumir la investigación disciplinaria de oficio.

Artículo 29. *Ratificación de la queja.* Recibida la queja por el Consejo, a través de la Secretaría procederá a ordenarse la ratificación bajo juramento de la queja y mediante auto, ordenará la investigación preliminar, con el fin de establecer si hay o no mérito para abrir investigación formal disciplinaria contra el presunto o presuntos infractores.

Parágrafo. En todo caso que el quejoso sea renuente a rendir la ratificación juramentada y esta fuera absolutamente necesaria para poder continuar la investigación preliminar, por adolecer la queja de elementos suficientes para establecer alguna clase de indicio en

contra del profesional o su debida identificación o individualización, la Secretaría ordenará sumariamente el archivo de la queja.

Artículo 30. *Investigación preliminar.* La investigación preliminar será adelantada por la Secretaría y no podrá excederse de sesenta (60) días, contados a partir de la fecha del auto que ordena la apertura de la investigación preliminar, durante los cuales se decretarán y practicarán las pruebas que el investigador considere pertinentes y que conduzcan a la comprobación de los hechos; las cuales podrán ser, entre otras, testimoniales, documentales, periciales, etc.

Artículo 31. *Fines de la indagación preliminar.* La indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria e identificar o individualizar al profesional que presuntamente intervino en ella.

Parágrafo. Para el cumplimiento de los fines de la indagación preliminar, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos y podrá oír en versión libre y espontánea al profesional que considere necesario para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en el hecho investigado.

Artículo 32. *Informe y calificación del mérito de la investigación preliminar.* Terminada la etapa de investigación preliminar, la Secretaría procederá dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, a rendir un informe al miembro del consejo designado por reparto, para que este, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recibo, califique lo actuado mediante auto motivado, en el que se determinará si hay o no mérito para adelantar investigación formal disciplinaria contra el profesional disciplinado y, en caso afirmativo, se le formulará con el mismo auto, el correspondiente pliego de cargos. Si no se encontrare mérito para seguir la actuación, el miembro del Consejo designado por reparto ordenará en la misma providencia el archivo del expediente, informando sucintamente la determinación en la siguiente sesión ordinaria, para que quede consignado en el acta respectiva, comunicando la decisión adoptada al quejoso y a los profesionales involucrados.

Artículo 33. *Notificación del pliego de cargos.* La Secretaría notificará personalmente el pliego de cargos al profesional inculcado. No obstante, de no poder efectuarse la notificación personal, se hará por edicto en los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo. Si transcurrido el término de la notificación por edicto, el inculcado no compareciere, se proveerá el nombramiento de un apoderado de oficio, de la lista de abogados inscritos ante el Consejo Superior de la Judicatura, con quien se continuará la actuación; designación que conllevará al abogado, las implicaciones y responsabilidades que la ley determina.

Artículo 34. *Traslado del pliego de cargos.* Surtida la notificación, se dará traslado al profesional inculcado por el término improrrogable de diez (10) días hábiles, para presentar descargos, solicitar y aportar pruebas. Para tal efecto, el expediente permanecerá a su disposición en la Secretaría del Consejo.

Artículo 35. *Etapa probatoria.* Vencido el término de traslado, el miembro del Consejo designado por reparto decretará las pruebas solicitadas por el investigado y las demás que de oficio considere conducentes

y pertinentes, mediante auto contra el cual no procede recurso alguno y el cual deberá ser comunicado al profesional disciplinado. El término probatorio será de sesenta (60) días.

Artículo 36. *Notificación del fallo.* La decisión adoptada por el Copaam se notificará personalmente al interesado por intermedio de la Secretaría, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la sesión en que se adoptó y si no fuere posible, se realizará por edicto, en los términos del Código Contencioso Administrativo. Contra este procede recurso de apelación ante el pleno del Consejo Profesional de Administración Ambiental.

Artículo 37. *Recurso de reposición en subsidio de apelación.* Contra dicha providencia procede el recurso de reposición en subsidio de apelación, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la notificación personal o de la desfijación del edicto, recurso que deberá presentarse ante la Secretaría del Consejo por escrito y con el lleno de los requisitos que exige el Código Contencioso Administrativo.

El recurso de reposición lo resolverá el miembro del Consejo que tiene designado el proceso, el cual será resuelto dentro de los diez (10) días siguientes a su presentación. Y la apelación será resuelta por el pleno del Consejo Profesional de Administración Ambiental, el cual será resuelto dentro de los quince (15) días) siguientes a su presentación.

Artículo 38. *Agotamiento de la vía gubernativa.* El CPAA resolverá el recurso interpuesto, mediante resolución motivada; determinación que será definitiva y contra la cual no procederá recurso alguno por vía gubernativa.

Artículo 39. *Cómputo de la sanción.* Las sanciones impuestas por violaciones al presente régimen disciplinario empezarán a computarse, a partir de la fecha de la comunicación personal o de la entrega por correo certificado, que se haga al profesional sancionado de la decisión del CPAA sobre la reposición.

Artículo 40. *Aviso de la sanción.* De toda sanción disciplinaria impuesta a un Administrador Ambiental, a través de la Secretaría del CPAA, se dará aviso a la Procuraduría General de la Nación, a todas las entidades que tengan que ver con el ejercicio profesional correspondiente, con el registro de proponentes y contratistas y a las agremiaciones de profesionales, con el fin de que se impida el ejercicio de la profesión por parte del sancionado, debiendo estas ordenar las anotaciones en sus registros y tomar las medidas pertinentes, con el fin de hacer efectiva la sanción. La anotación tendrá vigencia y solo surtirá efectos por el término de la misma.

Artículo 41. *Caducidad de la acción.* La acción disciplinaria a que se refiere el presente título caduca en cinco (5) años contados a partir de la fecha en que se cometió el último acto constitutivo de la falta. El auto que ordena la apertura de la investigación preliminar interrumpe el término de caducidad. El proceso prescribirá tres años después de la fecha de expedición de dicho auto.

TÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 42. Modifíquese el parágrafo 2º del artículo 2º del Decreto número 1150 de 2008, el cual quedará así:

Parágrafo 2º. El proceso de escogencia de los integrantes del Consejo Profesional de Administración Ambiental señalados debe agotar las siguientes etapas:

a) Convocatoria a través de la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el respectivo envío físico o por medios electrónicos de la invitación a las Instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas, registradas en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), para que postulen su candidato como representante ante el Consejo. Asimismo, se procederá con los representantes legales de los egresados de los programas de Administración Ambiental inscritos por las instituciones de Educación Superior;

b) Inscripción y postulación ante el Consejo Profesional de Administración Ambiental, la cual se realizará dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de notificación del aviso de convocatoria;

c) Se procederá a la votación para la lección de los integrantes del Consejo, escogiendo a quienes obtengan la mitad más uno de los votos válidos de los asistentes.

Asimismo, elegirá de su seno, para un periodo de un año, Vicepresidente y Secretario Ejecutivo por mayoría de votos de sus miembros.

Artículo 43. Modifíquese el artículo 3º del Decreto número 1150 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 3º. Funciones del Consejo Profesional de Administración Ambiental. El CPAA tendrá las siguientes funciones:

1. Expedir la tarjeta profesional a los Administradores Ambientales que cumplan con los requisitos de ley.

2. Llevar el registro de las tarjetas profesionales expedidas.

3. Señalar y recaudar los derechos que ocasione la expedición de la tarjeta profesional de Administrador Ambiental y demás certificados que expida en ejercicio de sus funciones.

4. Colaborar con las entidades públicas y privadas en el diseño de propuestas para el desarrollo de programas académicos, científicos e investigaciones, acordes con las necesidades del sector ambiental nacional e internacional.

5. Convocar a los decanos de las facultades en las que se impartan programas que habilitan como profesional en Administración Ambiental, para que entre ellos elijan a los representantes del Consejo Profesional de las Instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas.

6. Convocar a los egresados de las Instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas que impartan programas profesionales en Administración Ambiental que acrediten el título profesional conferido, para que entre ellos elijan a su representante.

7. Emitir conceptos y responder consultas sobre aspectos relacionados con el ejercicio de la Administración Ambiental, cuando así se le solicite para cualquier efecto legal o profesional.

8. Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones al ejercicio legal de la administración ambiental, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares.

9. Adoptar su propia planta de personal, de acuerdo con sus necesidades y determinación.

10. Velar por el cumplimiento de la presente ley y de las demás normas que la reglamenten y complementen.

11. Atender las quejas o denuncias hechas sobre la conducta de administradores ambientales que viole los mandatos de la presente ley, del correcto ejercicio y del Código de Ética Profesional, absolviendo o sancionando, oportunamente, a los profesionales investigados.

12. Aprobar y ejecutar, en forma autónoma, sus propios recursos.

13. Expedir su reglamento interno.

14. Las demás que señalen la ley y normas complementarias.

Artículo 44. Modifíquese el parágrafo del artículo 1º de la Ley 1124 de 2007, el cual quedará así:


Parágrafo. También tendrán aplicación las disposiciones de la presente ley para las profesiones denominadas Administración Ambiental y de los Recursos Naturales, Administración y Gestión Ambiental, que de la misma forma con la Administración Ambiental podrán ser impartidas bajo las modalidades educativas presencial y a distancia.


Artículo 45. *Modifíquese el artículo 6º de la Ley 1124 de 2007, el cual quedará así:*

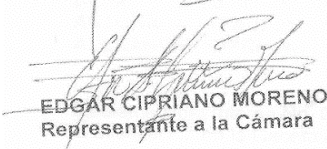
Artículo 6º. Para desempeñar el cargo de Administrador Ambiental, las entidades públicas o privadas deberán exigir al interesado la presentación de la tarjeta profesional. Mientras entra en funcionamiento el CPAA, los profesionales podrán mostrar copia autenticada de su título profesional para ejercer su carrera, teniendo validez hasta que se expida la tarjeta profesional.

Artículo 46. *Inclusión del perfil de Administrador Ambiental en las convocatorias públicas.* En todas las convocatorias públicas realizadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, se incluirá el perfil del Administrador Ambiental como profesión para acceder a los distintos cargos en los cuales se ejerzan funciones afines.

Artículo 47. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás normas que le sean contrarias.


FREDY ANTONIO ANAYA MARTINEZ
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente


HECTOR JAVIER OSORIO
Representante a la Cámara


EDGAR CIPRIANO MORENO
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA
PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 31 de mayo de 2016

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 193 de 2015 Cámara, 40 de 2014 Senado, *por medio de la cual se dicta el Código Disciplinario Profesional del Administrador Ambiental y se dictan otras disposiciones.*

Dicha ponencia fue presentada por los Honorables Representantes *Fredy Antonio Anaya* (Ponente Coordinador), *Héctor Javier Osorio*, *Édgar Alexander Cipriano*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 – 270/ del 31 de mayo de 2016, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ
Secretario

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
161 DE 2016 SENADO, 232 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015.

Bogotá, D. C., mayo de 2016

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, atentamente nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate al **Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, 232 de 2016 Cámara**, *por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015*, en los siguientes términos:

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Trámite
2. Objeto y contenido del proyecto de ley
3. Del análisis del proyecto
4. Pliego de modificaciones

5. Proposición

6. Texto propuesto para segundo debate

1. TRÁMITE

El **Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, 232 de 2016 Cámara**, *por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015*, fue radicado por la Ministra de Justicia y del Derecho (e), doctora *Ana María Ramos Serrano*; el Fiscal General de la Nación (e), doctor *Jorge Fernando Perdomo Torres*, y el Ministro del Interior, doctor *Juan Fernando Cristo Bustos*, el día 18 de abril de 2016 en la Secretaría del Senado. Así mismo, el 18 de abril de 2016, el Gobierno Nacional solicitó disponer la deliberación conjunta de las Comisiones Primeras del Congreso de la República y dar trámite de urgencia al proyecto de ley en mención.

El proyecto de ley fue debidamente publicado en la *Gaceta del Congreso* número 157 de 2016 y repartido a las Comisiones Primeras del Senado y de la Cámara de Representantes, de conformidad con lo establecido en la Ley 3ª de 1992.

Posteriormente, fueron designados como ponentes de la iniciativa:

- Honorable Senador *Carlos Fernando Mota Solarte*, por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de acuerdo con el Acta MD-28 de 2016.

- Honorable Representantes *Óscar Hernán Sánchez* (Coordinador), *María Fernanda Cabal Molina*, *Jorge Enrique Rozo*, *Pedrito Pereira Caballero*, *John Eduardo Molina*, *Carlos Germán Navas Talero*, *Angélica Lozano Correa* y *Fernando de la Peña Márquez*, por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes mediante Acta número 022 de 2016.

Los ponentes del proyecto de ley en Senado y Cámara de Representantes rindieron ponencia conjunta para primer debate, la cual fue debidamente publicada en la *Gaceta del Congreso* número 259 de 2016.

Las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de Representantes fueron citadas para sesionar conjuntamente el día 23 de mayo de 2016 a partir de las 3:00 p. m., con el objeto de debatir y someter a votación el proyecto de ley objeto de estudio.

Durante el primer debate de la iniciativa, varios honorables Senadores y Representantes a la Cámara manifestaron su descontento con varios de los escenarios que rodean esta reforma, de una parte, hicieron mención al equivocado argumento de los autores presentado en la exposición de motivos, en el que fundamentan la necesidad de la modificación a la Ley 1760 de 2015 en la “demora en los trámites legislativos” de las demás reformas complementarias adelantadas para su “integración” al sistema procesal penal, responsabilizando y vinculando de esta manera al Congreso de la República con las dificultades en la implementación de planes de acción de los nuevos diseños en la Política Criminal y Penitenciaria del país, los cuales a todas luces exceden tanto la capacidad como el rango de acción de este ente Congressional.

En este sentido expresaron que la Ley 1760 de 2015 estableció que la entrada en vigencia de su artículo 1º

y el numeral 6 del artículo 4º entrarían en vigencia un (1) año después de su promulgación, con el propósito de permitir a los operadores judiciales efectuar las medidas administrativas y operativas pertinentes con el fin de evacuar los procesos a su cargo sujetos a dicha normatividad, además de que se adelantaran las reformas legislativas complementarias frente al particular.

De otra parte, se trajo a la discusión en el mismo tono, la incomodidad que le producía tanto a los Senadores como a los Representantes a la Cámara, el hecho de tener que avalar con su voto la modificación a una ley que tan solo tenía un año de haber sido aprobada y que aún no ha entrado en vigencia; se señaló en repetidas ocasiones que tanto el Ministerio de Justicia y del Derecho como la Fiscalía General de la Nación, no han realizado los estudios técnicos, jurídicos, estadísticos y cuantitativos requeridos para presentar alternativas reales, eficientes y profundas que permitan, por un lado, contrarrestar los efectos del hacinamiento en las instituciones carcelarias y, por el otro, evitar posibles brotes legítimos de impunidad.

Así las cosas y de cara a este planteamiento, se aprobó la inclusión de un nuevo artículo, el cual fue propuesto por las Senadoras Vivianne Morales, Claudia López, el Senador Germán Varón Cotrino, la Representante a la Cámara Clara Rojas y, por supuesto, por los Coordinadores Ponentes de ambas Cámaras, en el que para efectos de actuaciones responsables, pertinentes idóneas y necesarias por parte del legislativo, se solicita a las entidades responsables de la creación y aplicación de la Política Criminal y Penitenciaria en Colombia, la rendición de informes periódicos al Congreso de la República, que permitan realizar un seguimiento de las acciones que dichas entidades implementen para lograr la entrada en vigencia de la iniciativa objeto de estudio dentro del término que se disponga para el efecto, toda vez que resultaría inadmisibles tramitar un proyecto de ley que pretenda nuevamente prorrogar la entrada en vigencia de la Ley 1760 de 2015.

a) Del tipo de ley que se tramita

De acuerdo con la Carta Superior, la ley y la jurisprudencia "(...) *la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario.* (...)".¹

Frente al particular, la Sentencia C- 791 de 2011 estableció unos parámetros para determinar en qué casos existe reserva de ley estatutaria²:

i) Cuando la ley actualiza o configura el contenido de los elementos estructurales de un derecho fundamental debe ser expedida mediante el procedimiento legislativo más exigente,

ii) Igual exigencia se predica cuando se regula o precisan los aspectos inherentes a su ejercicio y los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido y,

iii) Por el contrario, cuando la ley tenga como cometido armonizar o ponderar derechos, que sin duda es su función más común, deberá ser tramitada por procedimientos ordinarios.

Como se expondrá en acápite posteriores, el Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado/ 232 de 2016 Cámara tiene por objeto reformar la Ley 1760 de 2015, que a su vez modificó el Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), con el propósito de:

i) Prorrogar, respecto de procesos ante la justicia especializada, en los que sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviera vigente la detención preventiva, o cuando se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011, la entrada en vigencia de:

a) Los términos a los que hace referencia el artículo 1º de la Ley 1760 de 2015 (modificatorio del artículo 307 del Código de Procedimiento Penal), es decir, el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, que según dicho artículo no podrá exceder de un (1) año;

b) Los términos a los que hace referencia el numeral 6 del artículo 4º de la Ley 1760 de 2015 (modificatorio del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal), según los cuales la libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días, contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

ii) Incluir dentro del grupo de casos anteriormente indicados las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo del Código Penal (Ley 599 de 2000), es decir, los delitos contra la integridad, libertad y formación sexuales, de manera que respecto de dichos delitos se prorrogue igualmente la entrada en vigencia del artículo 1º de la Ley 1760 de 2015 (modificatorio del artículo 307 del Código de Procedimiento Penal) y el numeral 6 del artículo 4º de la Ley 1760 de 2015 (modificatorio del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal). Es decir que a este grupo de delitos tampoco les resulte aplicable el término máximo previsto para las medidas de aseguramiento privativas de la libertad y que el término inicial de la detención preventiva sea susceptible de ser prorrogado a solicitud del fiscal o del apoderado de la víctima.

En este orden de ideas, se considera que la materia que pretende regular el proyecto de ley objeto de estudio, pese a que ostenta una estrecha relación con el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad, el debido proceso y la administración de justicia, **no tiene reserva de ley estatutaria sino que debe dársele trámite ordinario**, toda vez que no pretende actualizar o configurar los elementos estructurales ni los mecanismos de protección de dichos derechos superiores, tampoco regula o precisa los aspectos inherentes a su ejercicio y los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido y tampoco se está legislando sobre elementos esenciales de dichos derechos fundamentales. Dicho proyecto de ley únicamente pretende reformar la legislación procesal penal respecto del término máximo de duración de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad respecto de los casos anteriormente expuestos, además de incluir un grupo de conductas delictuales (las que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales) en dicho grupo de eventos de manera que tampoco les resulte aplicable el término máximo previsto para las medidas de aseguramiento privativas

¹ Sentencia C-035 de 2015.

² Sentencia C-791 de 2011.

de la libertad y que el término inicial de la detención preventiva sea susceptible de ser prorrogado a solicitud del fiscal o del apoderado de la víctima.

Así, se considera que el proyecto de ley en mención lo que pretende es armonizar y ponderar mecanismos procesales relacionados con la detención preventiva.

Finalmente, debe destacarse que tanto la Ley 1760 de 2015 como el Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), normas que pretende modificar el proyecto de ley objeto de estudio, fueron tramitados como leyes ordinarias, por lo tanto, dicha reforma también deberá ser tramitada mediante el mismo procedimiento.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Según se extrae del proyecto original, así como de la exposición de motivos, se sintetizan dos propósitos medulares del Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado/ 232 de 2016 Cámara:

i) Incluir los delitos previstos por el Título IV del Libro Segundo del Código Penal (aquellos que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales), dentro del grupo de conductas delictuales sobre las cuales puede operar la prórroga del término máximo fijado para las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.

ii) Prorrogar, respecto de procesos ante justicia especializada, en los que sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviera vigente la detención preventiva, cuando se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo del Código Penal, la entrada en vigencia de:

a) Los términos a los que hace referencia el artículo 1º de la Ley 1760 de 2015 (modificadorio del artículo 307 del Código de Procedimiento Penal), es decir, el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, que según dicho artículo no podrá exceder de un (1) año;

b) Los términos a los que hace referencia el numeral 6 del artículo 4º de la Ley 1760 de 2015 (modificadorio del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal), según los cuales la libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

El primer propósito arriba citado, atiende a “(...) la alta complejidad en su investigación y juzgamiento, lo cual necesariamente requiere de una mayor dedicación de tiempo de parte de los operadores judiciales. (...)”. Además, “(...) la naturaleza de estos delitos supone un modelo investigativo particularmente complejo, en especial para aquellos casos en los cuales las víctimas son niños, niñas o adolescentes. Por esta razón, este tipo de procesos tienen una dinámica particular en lo que respecta a su investigación y juzgamiento, por ejemplo en lo relativo a práctica de

entrevistas, exámenes físicos, publicidad del proceso y valoración del testimonio. (...)”³.

En cuanto al segundo propósito, argumentan los autores que el proyecto de ley “(...) busca extender el plazo de entrada en vigencia del término máximo de detención preventiva para los procesos más complejos con el fin de evitar el escenario de una excarcelación masiva e indiscriminada que podría representar un peligro inminente para la seguridad de los ciudadanos y la administración eficaz de justicia.

Con esta medida se busca otorgar más tiempo a los operadores judiciales para adelantar los procesos por aquellos delitos cuya investigación y juicio son de considerable complejidad y suponen un mayor desgaste para los operadores judiciales. La postergación de la entrada en vigencia del término máximo de detención preventiva para este grupo de casos responde al sistema positivo actual, que no ha tenido las modificaciones esperadas que brindarían a los jueces y fiscales las herramientas normativas para adelantar los procesos en debida forma dentro del tiempo originalmente previsto por la Ley 1760 de 2015. (...)”.

Es decir que “(...) el proyecto que fue sancionado como la Ley 1760 de 2015 fue presentado al Congreso por iniciativa del Ministro de Justicia y del Derecho, doctor Yesid Reyes Alvarado, en conjunto con el Fiscal General de la Nación, doctor Eduardo Montealegre Lynett, como una dentro de muchas medidas que pretenden mejorar el sistema penal colombiano. En concreto, la Ley 1760 de 2015 fue presentada como una iniciativa estrechamente relacionada con el ajuste integral del modelo procesal actual contemplado por la Ley 906 de 2004. (...)”.

Entre las iniciativas complementarias a la de racionalización de la detención preventiva se encuentran:

- **Proyecto de ley número 224 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 906 de 2004, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones. Esta reforma contemplaba una serie de disposiciones tendientes a promover una mayor eficacia en las actuaciones y celeridad en los términos procesales. Sin embargo, esta iniciativa fue retirada.

- **Proyecto de ley número 21 de 2015 Cámara**, el cual reprodujo gran parte de las disposiciones contempladas por el proyecto anteriormente relacionado. Este proyecto se encuentra pendiente de ser discutido en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

- **Proyecto de ley número 48 de 2015 Senado**, por medio de la cual se definen las contravenciones penales, se establece un procedimiento especial abreviado para ellas y se regula la figura del acusador privado, que actualmente está pendiente de su tercer debate en la Comisión Primera de Cámara.

Así, “(...) La entrada en vigencia del término máximo de detención preventiva que, según nuestro modelo constitucional, es un imperativo, no puede darse de tal forma que ponga en una situación de inestabilidad la administración de justicia. Por el contra-

³ Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, 232 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015.

rio, debe garantizarse que al momento de su entrada en vigencia los operadores jurídicos cuentan con las posibilidades reales de **individualizar los casos que ameritan una prórroga y priorizar aquellos cuyo término máximo está por cumplirse. Para que el objeto de la racionalización de la detención preventiva sea una realidad en nuestro ordenamiento, es indispensable contar con los ajustes normativos y operativos que dinamicen el sistema penal y sirvan de sustento para que los operadores judiciales den mayor celeridad y eficiencia a los procesos bajo su cargo. (...)**⁴.

De acuerdo con el texto aprobado en primer debate, el proyecto de ley consta de 5 artículos, a saber:

Artículo 1º. Modifícase el artículo 1º de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 1º. Adiciónense dos párrafos al artículo 307 de la Ley 906 de 2004, del siguiente tenor:

Parágrafo 1º. Salvo lo previsto en los párrafos 2º y 3º del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad no podrá exceder de un (1) año. Cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), dicho término podrá prorrogarse, a solicitud del fiscal o del apoderado de la víctima, hasta por el mismo término inicial. Vencido el término, el Juez de Control de Garantías, a petición de la Fiscalía, de la defensa o del apoderado de la víctima podrá sustituir la medida de aseguramiento privativa de la libertad de que se trate, por otra u otras medidas de aseguramiento no privativas de la libertad de que trata el presente artículo.

En los casos susceptibles de prórroga, los jueces de control de garantías, para resolver sobre la solicitud de levantamiento o prórroga de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, deberán considerar, además de los requisitos contemplados en el artículo 308 del Código de Procedimiento Penal, el tiempo que haya transcurrido por causa de maniobras dilatorias atribuibles a la actividad procesal del interesado o su defensor, caso en el cual dicho tiempo no se contabilizará dentro del término máximo de la medida de aseguramiento privativa de la libertad contemplado en este artículo.

Parágrafo 2º. Las medidas de aseguramiento privativas de la libertad solo podrán imponerse cuando quien las solicita pruebe, ante el Juez de Control de Garantías, que las no privativas de la libertad resultan insuficientes para garantizar el cumplimiento de los fines de la medida de aseguramiento.

Artículo 2º. Modifícase el artículo 4º de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 4º. Modifícase el artículo 317 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 317. Causales de libertad. Las medidas de aseguramiento indicadas en los anteriores artículos

tendrán vigencia durante toda la actuación, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo 1º del artículo 307 del presente Código sobre las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. La libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato y solo procederá en los siguientes eventos:

1. Cuando se haya cumplido la pena según la determinación anticipada que para este efecto se haga, o se haya decretado la preclusión, o se haya absuelto al acusado.

2. Como consecuencia de la aplicación del principio de oportunidad.

3. Como consecuencia de las cláusulas del acuerdo cuando haya sido aceptado por el Juez de Conocimiento.

4. Cuando transcurridos sesenta (60) días contados a partir de la fecha de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 294.

5. Cuando transcurridos ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha de presentación del escrito de acusación, no se haya dado inicio a la audiencia de juicio.

6. Cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

Parágrafo 1º. Los términos dispuestos en los numerales 4, 5 y 6 del presente artículo se incrementarán por el mismo término inicial, cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los imputados o acusados, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).

Parágrafo 2º. En los numerales 4 y 5 se restablecerán los términos cuando hubiere improbación de la aceptación de cargos, de los preacuerdos o de la aplicación del principio de oportunidad.

Parágrafo 3º. Cuando la audiencia de juicio oral no se haya podido iniciar o terminar por maniobras dilatorias del acusado o su defensor, no se contabilizarán dentro de los términos contenidos en los numerales 5 y 6 de este artículo, los días empleados en ellas.

Cuando la audiencia no se hubiere podido iniciar o terminar por causa razonable fundada en hechos externos y objetivos de fuerza mayor, ajenos al juez o a la administración de justicia, la audiencia se iniciará o reanudará cuando haya desaparecido dicha causa y a más tardar en un plazo no superior a la mitad del término establecido por el legislador en los numerales 5 y 6 del artículo 317.

Artículo 3º. La prórroga del término máximo de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad a la que hace referencia el artículo 1º de la Ley 1760 de 2015 podrá solicitarse ante el Juez de Control de Garantías dentro de los dos (2) meses anteriores a su vencimiento, incluso desde antes de que dicho artículo entre en vigencia.

Artículo 4º. En tratándose de los delitos cuya prisión preventiva es prorrogable, la Fiscalía General de

⁴ *Ibidem.*

la Nación, el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, presentará un informe cada 3 meses al Congreso de la República indicando el avance y la gestión del estado de estos procesos.

Dicho informe deberá tener, cuando menos los siguientes aspectos:

1. Número de personas que podrían adquirir el derecho a reclamar la libertad por vencimiento de términos.

2. Discriminación de esa población carcelaria, por delitos, regiones, sexo, edad y centro carcelario.

3. El estudio del número de audiencias que deberían realizarse en cada despacho en el plazo de un año para evitar que estas personas recobren la libertad por vencimiento de términos y para tramitar el debido proceso de juzgamiento.

4. La discriminación de ese número de audiencias por circuito judicial, tipo de fiscal que debe solicitarlo o asistir a ella, seccional de la fiscalía que tramita el proceso y tipo de defensor (público o de confianza).

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

Los términos a los que hacen referencia el artículo 1º y el numeral 6 del artículo 2º de la presente ley, respecto de procesos ante justicia penal especializada, en los que sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o cuando se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), entrarán a regir en un (1) año contado a partir de la fecha de su promulgación.

3. DEL ANÁLISIS DEL PROYECTO

a) De las obligaciones que debe asumir el legislador en materia penal

En atención a la cláusula general de competencia prevista en los artículos 114⁵ y 150⁶ de la Constitución Política de Colombia, el legislador goza de libertad de configuración legislativa en materia penal, de manera que corresponde al Congreso de la República determinar, dentro del marco de la política criminal del Estado, el contenido concreto del derecho penal a través de la creación o exclusión de conductas punibles, el establecimiento de la naturaleza y magnitud de las sanciones, sus circunstancias de agravación o atenuación, entre otros aspectos.

No obstante lo anterior, dicha libertad de configuración legislativa en materia penal encuentra sus límites en la Carta Superior que establece principios, valores y preceptos que debe respetar el legislador en

la elaboración de normas penales. Así, la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha precisado que cuando el legislador esté legislando en materia penal sustantiva o adjetiva debe observar los parámetros constitucionales que rigen los límites de la potestad punitiva del Estado⁷, a saber:

1. Deber de observar la estricta legalidad. Este principio consta de dos límites: a) Que la creación de tipos penales es una competencia exclusiva del legislador (reserva de ley en sentido material), y b) Es obligatorio respetar el principio de tipicidad, de manera que el legislador está obligado no solo a fijar los tipos penales, sino que estos tienen que respetar el principio de irretroactividad de las leyes penales, y definir la conducta punible de manera clara, precisa e inequívoca. En estos términos, en Sentencia C-238 de 2005, la Corte Constitucional manifestó que “(...) *La reserva legal, como expresión de la soberanía popular y del principio democrático (arts. 1º y 3º C. Pol.), en virtud de la cual la definición de las conductas punibles y sus sanciones, que constituyen una limitación extraordinaria a la libertad individual, por razones de interés general, está atribuida al Congreso de la República como órgano genuino de representación popular; lo cual asegura que dicha definición sea el resultado de un debate amplio y democrático y que se materialice a través de disposiciones generales y abstractas, impidiendo así la posibilidad de prohibiciones y castigos particulares o circunstanciales y garantizando un trato igual para todas las personas. (...)*”.

2. Deber de respetar los derechos constitucionales. En relación con los derechos constitucionales, la Corte ha señalado que los tipos penales, se erigen en mecanismos extremos de protección de los mismos, y que, en ciertas ocasiones el tipo penal integra el núcleo esencial del derecho constitucional. Por lo mismo, al definir los tipos penales, el legislador está sometido al contenido material de los derechos constitucionales, así como los tratados y convenios internacionales relativos a derechos humanos ratificados por Colombia y, en general, el bloque de constitucionalidad.

3. Deber de respeto por los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Respecto de la proporcionalidad y la razonabilidad del tipo penal y su sanción, la Corte ha indicado que al establecer tratamientos diferenciales se somete a un juicio estricto de proporcionalidad del tipo, así como de la sanción. La proporcionalidad, implica, además, un juicio de idoneidad del tipo penal. Así, ante la existencia de bienes jurídicos constitucionales, el legislador tiene la obligación de definir el tipo penal de manera tal que en realidad proteja dicho bien constitucional.

⁷ Del análisis de distintas sentencias de la Corte Constitucional, entre las que destacan las Sentencias C-121/12, C-285/97 y C-442/11, se establece una serie de principios y/o límites que el legislador debe tener en cuenta al momento de legislar en materia penal. Si bien es cierto que la potestad legislativa es propia del Congreso de la República, no menos cierto es que sus integrantes deben seguir ciertos parámetros al momento de la elaboración de las leyes. Este principio toma aún más relevancia en materia penal pues los principios constitucionales consagrados en estos tópicos cobran particularidades garantistas que se deben de observar por mandamientos constitucionales.

⁵ Constitución Política de Colombia. Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

⁶ Constitución Política de Colombia. Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes.* Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...).

4. Debido Proceso. El legislador tiene la obligación de respetar el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Ley Fundamental.

5. Principio de necesidad o la utilización del derecho penal como la *ultima ratio*. El deber de obrar conforme al principio de necesidad de la intervención se concreta en asumir que el derecho penal tiene un carácter subsidiario, fragmentario y de *ultima ratio*, de tal suerte que para criminalizar una conducta se requiere que no existan otros medios de control menos gravosos (principio de mínima intervención), o cuando existiendo y aplicándose hayan fallado, siempre que se trate de proteger un bien jurídico de ataques graves⁸. Así, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho penal debe ser un instrumento de *ultima ratio* para garantizar la pacífica convivencia de los asociados, previa evaluación de su gravedad y de acuerdo con las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado, toda vez que la criminalización de una conducta conlleva a restricciones severas de las libertades de los individuos.

b) De las medidas de aseguramiento en el proceso penal

El Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) previó una serie de medidas de aseguramiento de distinta naturaleza: restrictivas y no restrictivas de la libertad (artículo 307 del C. P. P.) las cuales, como cualquier medida cautelar en un proceso judicial, buscan garantizar la efectividad de la administración de justicia. No obstante, por la inminente afectación de derechos fundamentales que su ejercicio enmarca, particularmente las privativas de la libertad, dicha institución jurídica comporta sin duda una tensión constante de múltiples derechos y principios de orden constitucional, entre otros, la libertad, la presunción de inocencia, el debido proceso y la administración de justicia.

En efecto, tal controversia ha sido objeto de reiteradas consideraciones jurisprudenciales, las cuales, a lo sumo, han encontrado como solución de tal complejidad comprender el carácter netamente excepcional y preventivo y no sancionatorio de dichas medidas, viéndose limitada no solo a los postulados superiores de la Carta Política, sino a la estricta legalidad a las disposiciones que el operador disponga para su desarrollo.

Justamente, siguiendo el numeral primero del artículo 250 constitucional y los artículos 308 y siguientes del Código de Procedimiento Penal, las medidas de aseguramiento se han fijado con tres propósitos concretos: (i) evitar que el imputado obstruya el debido ejercicio de la justicia, bien sea mediante la destrucción de las pruebas o la amenaza de testigos; (ii) que el imputado constituya un peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima; o que (iii) que el imputado no comparezca al proceso. Eso sí, siempre tomando en consideración la probabilidad que la persona sea autor o partícipe del hecho que se le imputa, en concordancia con los elementos materiales probatorios y la evidencia física recogida o de la información obtenida legalmente.

Sin embargo, pese a la naturaleza excepcional de la medida de aseguramiento, la falta de determinación normativa de su alcance por parte de la legislación, fue nicho propicio para el asentamiento de una negativa práctica judicial que encontró la restricción del derecho a la libertad como la regla general y más grave aún, indefinida el tiempo, desdibujándose de esa manera los fines con los cuales se integró al ordenamiento y trasgrediendo flagrantemente los derechos fundamentales de las personas sujetas cuando se encuentran al poder *ius puniendi*.

Precisamente, tal situación fue objeto de particular análisis por la Corte Constitucional en la Sentencia C-390 de 2014, en la que consideró que “(...) *la indeterminación que es prohibida frente a las sanciones penales, debe serlo ineludiblemente sobre las circunstancias que pueden dar lugar a una privación indefinida producto de una medida de aseguramiento (...)*” y como consecuencia, entre otras, hizo un llamado al legislador para que, si a bien lo considerase, “(...) *regule el periodo máximo que puede estar privada de la libertad una persona (...)*” durante el curso del proceso penal.

En cumplimiento de ello, el Congreso de la República diligentemente expidió la Ley 1760 de 2015, cuyo cuerpo normativo pretendió racionalizar la medida de aseguramiento restrictiva del derecho fundamental a la libertad, restringiendo la discrecionalidad para su imposición; estableciendo términos perentorios para la duración máxima de la misma y aclaró etapas procesales para la contabilización de términos para efectos de la configuración de causales de libertad, circunstancias que además propendieron por coadyuvar a la solución de la crisis carcelaria. Sin embargo, estableció que su artículo 1º y el numeral 6 de su artículo 4º entrarían en vigencia a partir del seis (6) de julio de 2016, entre tanto, los operadores judiciales adelantaban los procesos con celeridad y eficiencia y se promulgaban reformas complementarias al sistema penal acusatorio.

c) De la Ley 1760 de 2015

La Ley 1760 de 2015 tiene su origen en el **Proyecto de ley número 115 de 2014 Senado, 232 de 2014 Cámara**, el cual fue iniciativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Fiscal General de la Nación. Dicho proyecto de ley surgió como respuesta a la accidentada política criminal existente en el país, evidenciada a través de un estudio de la Comisión Asesora de Política Criminal y del Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El estudio de la Comisión Asesora de Política Criminal estableció que una muestra de la accidentada política criminal de nuestro país son las disposiciones sobre la procedencia de las medidas de aseguramiento y, en particular, sobre la detención preventiva contenidas en el Código de Procedimiento Penal, toda vez que evidencian la excesiva carga de privación preventiva de la libertad contra los ciudadanos que deben soportar una investigación penal, debido a la indefinición del término máximo de la detención preventiva.

Por su parte, el Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas de la Comisión Interame-

⁸ Sentencia C-239 de 2014.

ricana de Derechos Humanos advirtió como una práctica generalizada el hecho de que los fiscales imputen y soliciten la detención preventiva aun cuando no tengan suficiente evidencia para hacerlo, advirtiendo además que la detención preventiva suele utilizarse como una herramienta de investigación. Según la Comisión, en Colombia la detención preventiva también es utilizada para forzar a los procesados a que colaboren aceptando cargos o aportando pruebas en contra de otros sospechosos, razón por la cual los fiscales imputan y solicitan la prisión preventiva, aun cuando no tengan suficiente evidencia.

Para la fecha del citado informe, la Comisión dio cuenta de que, a 31 de diciembre de 2012, de las 113.884 personas privadas de la libertad de Colombia, el 30,35% (34.571 personas) eran sindicadas y el 69,65% (79.313 personas) eran condenadas, lo cual evidencia el gran porcentaje de población de presos sin condena.

Además, dicho informe estableció que una de las causas evidenciadas en los últimos años de los altos índices de personas en prisión preventiva en la región es la existencia de legislación que privilegia la aplicación de la prisión preventiva.

En la exposición de motivos del proyecto de ley en mención, se indicó además que *“(…) la indefinición del término máximo de la detención preventiva y su uso inadecuado ha generado, a la fecha, 18.797 procesos contra el Estado por privación injusta de la libertad, cuya cuantía se ha calculado en \$23,9 billones. De manera que el mal uso de esa medida no ha afectado únicamente el derecho a la libertad de los ciudadanos, sino que también ha causado un histórico detrimento al patrimonio del Estado. (...)”*⁹.

Así las cosas, el proyecto de ley se justificó así:

“- Si bien es cierto que el Estado es el titular de la función punitiva, también lo es que el ejercicio de la misma tiene sus límites tanto materiales como formales. Entre los límites materiales están los de la dignidad humana y la libertad del individuo, y entre los formales se encuentra el del debido proceso. Por tal razón, para evitar intromisiones innecesarias y exageradas en el ámbito de la libertad de los individuos, se señalan desde el Bloque de Constitucionalidad algunas exigencias supraconstitucionales, constitucionales y legales, que son verdaderos derechos fundamentales del imputado o acusado.

- Esto significa que el Estado no está autorizado para actuar de manera absoluta e ilimitada en la afectación de valores superiores como el de la libertad, porque solo debe y puede restringirla en los casos expresamente señalados por la ley, mediante el agotamiento de las exigencias procesales legales y durante los plazos que deben ser de conocimiento del destinatario de la acción penal.

- No es suficiente que se fijen requisitos para la privación de la libertad y que, una vez dados, el Estado a través de sus operadores judiciales disponga la misma, pues, además del señalamiento de límites fácticos y jurídicos para su afectación, se deben fijar los términos de duración de la misma. Esto, porque si legalmente se estipulan los marcos de duración de las penas apli-

cables a quienes son declarados responsables, con mayor razón se deben fijar los términos máximos de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, que son solo preventivas ante un eventual fallo condenatorio, impuestas a quien su inocencia se presume, la que solo se desvirtúa mediante un fallo condenatorio ejecutoriado proferido por el juez competente.

- La no determinación de la duración de la detención preventiva también afecta el derecho fundamental al debido proceso, porque, como antes se dijo, el mismo ha de ser tanto formal como material. No solo ha de entenderse el mismo como una sumatoria de actos procesales preclusivos y coordinados, cumplidos por el funcionario competente en la oportunidad debida, que es un concepto formal, sino también como el adelantamiento de tales etapas y el cumplimiento de las distintas actuaciones judiciales con sujeción a las garantías constitucionales y legales, como límite a la función punitiva del Estado.

- Entre las garantías constitucionales y legales del debido proceso se encuentran las de celeridad y defensa. Esto, porque el proceso debe ser rápido y sin dilaciones injustificadas, lo que le impone al funcionario judicial el compromiso de imprimirle celeridad a las actuaciones, dado que la prolongación injustificada puede atentar contra la dignidad humana del imputado o acusado, quien tendrá gran angustia durante todo el desarrollo del proceso, derivada de la incertidumbre de si será o no condenado; además de que tal dilación retarda la concreción de los derechos de la víctima, quien, se sabe, ha de tener acceso a una pronta verdad, justicia y reparación.

- Así mismo, se afecta el derecho de defensa, porque si el Estado no agota las etapas procesales en los plazos señalados por la ley, se debe a que no tiene los medios probatorios que le permitan avanzar a etapas subsiguientes, es decir, porque no ha logrado la que, en su sentir, es la verdad procesal, razón por la cual debe reconocérsele al imputado o acusado, como titular de la defensa material, el derecho de ayudar a la recopilación de la prueba que le permita sacar adelante su teoría del caso y, de esta manera, contribuir a una pronta y cumplida justicia, con independencia de las resultas de dicho proceso; sin que sea válido afirmar que la libertad del presuntamente inocente le da la oportunidad de obstruir la justicia, porque ha permanecido privado de la libertad durante largo lapso, durante el cual el Estado tuvo la oportunidad y las herramientas para recolectar las evidencias y los medios probatorios sin la posibilidad de obstrucción por parte de la persona privada de la libertad”.

Así las cosas, la exposición de motivos del proyecto de ley dispuso que era necesario establecer una política criminal coherente y articulada que atienda a los principios de razonabilidad y proporcionalidad de las medidas restrictivas de la libertad, por lo tanto propuso:

- Fijar, en un (1) año, el término máximo de duración de la detención preventiva, con fundamento en el *“(…) i) carácter temporal de la detención preventiva; ii) los principios de presunción de inocencia, de legalidad, proporcionalidad, necesidad y a los derechos fundamentales a la libertad y al debido proceso, en el sentido de evitar dilaciones injustificadas; iii) la necesidad de definir cuándo se tiene derecho a la libertad*

⁹ Proyecto de ley número 115 de 2014 Senado.

por la inacción del Estado, y iv) a la fijación de reglas, momentos y oportunidades, propio del proceso penal (...)"¹⁰. Salvo, cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011, dicho término podrá prorrogarse hasta tres años.

- Disponer que dicho término solo regirá un año después de la promulgación de la ley, con el propósito de darle oportunidad a los jueces y fiscales de que le impriman celeridad a las actuaciones que en la actualidad adelantaban, en las que existe un número elevado de privados preventivamente de la libertad por un plazo superior a un año, sin que se haya proferido el fallo respectivo.

- Incluir expresamente en la ley la obligación del operador judicial de efectuar un juicioso y suficiente análisis y valoración judicial para el decreto de medidas de aseguramiento, la cual siempre debe atender los fines y requisitos constitucionales de las mismas. De manera que para la imposición de medidas de aseguramiento privativas de la libertad no sería suficiente considerar exclusivamente la naturaleza de la conducta punible imputada o la pena a imponer por tal conducta, sino que además deben atenderse los requisitos constitucionales de la medida de aseguramiento, particularmente valorándose con suficiencia la configuración de tales requisitos, analizados de cara al riesgo de su ocurrencia en el futuro.

- Fijar términos precisos para la privación de la libertad en las etapas procesales: el término máximo que ha de transcurrir entre la radicación del escrito de acusación por parte de la Fiscalía y el inicio de la audiencia de juzgamiento, el tiempo máximo que ha de transcurrir entre la audiencia de juicio y la audiencia de lectura de fallo.

d) De la viabilidad del proyecto de ley

En primer lugar, se considera importante advertir que no es de buen recibo por parte de esta Corporación y, en particular, del ponente, el hecho de que los autores del proyecto de ley en la exposición de motivos pretendan argumentar que en cierta medida la necesidad de la modificación de la Ley 1760 de 2015 obedece a una "demora en los trámites legislativos" de las demás reformas complementarias adelantadas para su "integración" al sistema procesal penal.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los operadores judiciales cuentan con plazos razonables para adelantar los procesos que tienen a su cargo, incluso el materia penal el artículo 175 del Código de Procedimiento Penal¹¹ establece los términos que deben regir las ac-

tuaciones del proceso y a los cuales deben sujetarse los operadores judiciales en la administración de justicia, de manera que exista una ponderación entre esta última y las garantías y derechos de los procesados.

Debe tenerse en cuenta que la Ley 1760 de 2015 estableció que la entrada en vigencia de su artículo 1º y el numeral 6 del artículo 4º entrarían en vigencia un (1) año después de su promulgación, con el propósito de que los operadores judiciales adecuaran los procesos a su cargo a dicha normatividad, además de que se adelantaran las reformas legislativas complementarias frente al particular.

Adicionalmente, en pro de un engranaje normativo, funcional y efectivo, es deber del Gobierno nacional actuar con la debida diligencia y premura frente a los panoramas judiciales que exponen, más aún conociendo que la expedición de leyes por parte del Congreso de la República demanda el procedimiento y los términos propios que la Carta Superior y la Ley 5ª de 1992 disponen, toda vez que la iniciativa objeto de estudio fue radicada el pasado 18 de abril de 2016 y que las demás iniciativas que se enuncian en la exposición de motivos requieren ser tramitadas conforme establecen las normas correspondientes, circunstancias que demandan tiempo por parte de esta Corporación.

Aclarado este punto, se considera que el proyecto de ley es viable, necesario y conveniente de acuerdo con las consideraciones y argumentos expuestos en los acápite anteriores, además de las que se integran a continuación:

i) Frente a la prórroga de la entrada en vigencia de los términos a los que hace referencia el artículo 1º y el numeral 6 del artículo 4º de la Ley 1760 de 2015, respecto de procesos ante justicia especializada, en los que sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviera vigente la detención preventiva, cuando se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo del Código Penal.

Como se indicó anteriormente, uno de los propósitos del proyecto de ley objeto de estudio es prorrogar,

La audiencia preparatoria deberá realizarse por el juez de conocimiento a más tardar dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la audiencia de formulación de acusación.

La audiencia del juicio oral deberá iniciarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la conclusión de la audiencia preparatoria.

Parágrafo. La Fiscalía tendrá un término máximo de dos años contados a partir de la recepción de la *notitia criminis* para formular imputación u ordenar motivadamente el archivo de la indagación. Este término máximo será de tres años cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados. Cuando se trate de investigaciones por delitos que sean de competencia de los jueces penales del circuito especializado el término máximo será de cinco años.

Parágrafo. <Parágrafo adicionado por el artículo 35 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> En los procesos por delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, por delitos contra la Administración Pública y por delitos contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado respecto de los cuales proceda la detención preventiva, los anteriores términos se duplicarán cuando sean tres (3) o más los imputados o los delitos objeto de investigación.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ **Artículo 175. Duración de los procedimientos.** <Artículo modificado por el artículo 49 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El término de que dispone la Fiscalía para formular la acusación o solicitar la preclusión no podrá exceder de noventa (90) días contados desde el día siguiente a la formulación de la imputación, salvo lo previsto en el artículo 294 de este código. El término será de ciento veinte (120) días cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados o cuando se trate de delitos de competencia de los Jueces Penales de Circuito Especializados.

respecto de procesos ante la justicia especializada, en los que sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviera vigente la detención preventiva, cuando se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo del Código Penal, la entrada en vigencia de:

a) Los términos a los que hace referencia el artículo 1º de la Ley 1760 de 2015 (modificatorio del artículo 307 del Código de Procedimiento Penal), de manera que en esos casos particulares y hasta la entrada en vigencia de la medida, es decir, el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, que según dicho artículo no podrá exceder de un (1) año;

b) Los términos a los que hace referencia el numeral 6 del artículo 4º de la Ley 1760 de 2015 (modificatorio del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal), según los cuales la libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

Se considera que dicho propósito resulta viable pues es el legislador quien está facultado para establecer, como a bien lo considere, el momento de entrada en vigencia de una norma.

Frente al particular, la Corte Constitucional ha manifestado: “(...) *El proceso de creación de la ley en las cámaras legislativas, tras el cumplimiento de las condiciones para su existencia señaladas en el artículo 157 constitucional, culmina con la sanción presidencial, mediante la cual el Jefe del Gobierno aprueba y da fe de la creación y autenticidad del nuevo texto legal. Aunque la Constitución Política nada señala al respecto, es atribución del Congreso de la República, como titular de la función de “hacer las leyes”, establecer la fecha de inicio de su vigencia, no compitiendo dicha decisión a ninguna otra autoridad. Así, autónomamente, el Legislador puede establecer la entrada en vigencia de la ley concomitante con su promulgación o en fecha posterior, y aún graduándola en tiempos diversos. A falta de un señalamiento expreso por parte del Congreso de la República respecto de la vigencia de la ley, cabe la aplicación de normas supletivas que la hacen obligante y oponible dos meses después de su promulgación, evento cada vez más desacostumbrado. Si bien el proceso formativo de la ley, esto es, la determinación de su existencia como norma jurídica a través del trámite legislativo, incluye la precisión del inicio de su aplicación, tal discreción del Legislador para determinar la vigencia de la ley solo encuentra limitante en que el día señalado sea posterior a la promulgación o publicación de la misma (...)*”¹². (Subrayado fuera del texto).

Así las cosas, si el legislador considera conveniente modificar el momento de entrada en vigor de una ley, el Congreso de la República tiene la facultad exclusiva para hacerlo.

Ahora, en lo relativo a la conveniencia de esta medida, debe destacarse que además de conveniente resulta necesaria la expedición de una ley del contenido de la que se estudia, en procura de evitar una ex-

carcelación masiva de personas sujetas a un proceso penal por delitos de mayor entidad, tomando en consideración la proximidad de la fecha en que entrará en vigencia en su totalidad la Ley 1760 de 2015, 6 de julio de 2016; circunstancia que sin duda pondría en un potencial riesgo la seguridad de los ciudadanos y la administración eficaz de justicia.

El hecho de que no se apruebe esta reforma implicaría la excarcelación de aproximadamente 19.167 internos¹³ por una cuestión meramente de procedimiento, lo cual implicaría una irresponsabilidad en el actuar del Estado colombiano, que al final de cuentas a través de sus distintos actores es quien tiene la responsabilidad de crear una política criminal integral.

El cambio de la vigencia de la norma colabora, entonces, para que el ejercicio jurisdiccional cuente con mayor término para adelantar las actuaciones, garantizando con la medida de aseguramiento, previo cumplimiento de los requisitos legales y el control jurisdiccional pertinente, una mayor eficiencia de la justicia, máxime cuando se trata de procesos judiciales que por sus particularidades demandan mayores complejidades para su trámite.

No obstante, no puede desconocerse que pese a dicha prórroga de la vigencia de la Ley 1760 de 2015, los términos procesales en que debe ser adelantado el proceso penal (artículo 175 de la Ley 906 de 2004) en nada resultan afectados, de ahí que independiente de ello, la impartición de justicia y los operadores judiciales están llamados a actuar de conformidad con tales mandatos, so pena de que operen las demás causales de libertad que prevé el ordenamiento (artículo 317 del Código de Procedimiento Penal) o que en el tiempo adicional que otorgaría esta prórroga no se lo gararan ajustar los procedimientos de manera que se presente un situación de excarcelación masiva como la que se pretende evitar con esta iniciativa.

ii) Frente a la inclusión de los delitos previstos por el Título IV del Libro Segundo del Código Penal (aquellos que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales), dentro del grupo de conductas delictuales sobre las cuales puede operar la prórroga del término máximo fijado para las medidas de aseguramiento privativas de la libertad y respecto de los que operaría la prórroga de la entrada en vigencia de la Ley 1760 de 2015.

El término de “*política criminal*” ha sido definido por la Corte Constitucional colombiana en la Sentencia C-646 de 2001 como “(...) *el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción (...)*”¹⁴.

Los criterios de la Corte Constitucional han reconocido que la política criminal puede ser articulada por el legislador a través de la expedición de normas generales. En la Sentencia C-504 de 1993 se sostuvo que “(...) *la legislación penal es manifestación concreta de la política criminal del Estado (...)*”, además

¹³ PL-161 de 2016 Senado.

¹⁴ Sentencia C-646 de 2001 que también aparece citada en la Sentencia C-873 de 2003.

¹² Sentencia C-025/2012.

“(…) la decisión política que determina los objetivos del sistema penal y la adecuada aplicación de los medios legales para luchar contra el crimen y alcanzar los mejores resultados, se plasma en el texto de la ley penal (...)”,¹⁵ la cual es obra del debate y consenso del Congreso de la República.

Como se observó en el apartado denominado “De las obligaciones que debe asumir el legislador en materia penal” y en la jurisprudencia inmediatamente citada, el Congreso de Colombia tiene la facultad, de acuerdo al principio de representación democrática, para la elaboración de leyes de carácter punitivo y, por supuesto, esto incluye la legislación sustantiva y adjetiva en materia penal, siempre y cuando se adecúe a las reglas específicas que la Constitución Política de Colombia y su jurisprudencia establezcan.

Según la Sentencia C-646 de 2001, el proceso de diseño de una política pública en materia criminal incluye los siguientes pasos:¹⁶

- a) Definición de sus elementos constitutivos y las relaciones entre ellos;
- b) Articulación inteligible de sus componentes;
- c) Programación de la forma, los medios y el ritmo al cual será desarrollada dicha política.

La Corte Constitucional también expuso que los elementos del diseño de una política pública encaminados a la realización de la política criminal en su conjunto pueden ser plasmados, en documentos políticos o en instrumentos jurídicos, esto es, normas, de rango constitucional, legal o reglamentario. Entre las distintas medidas normativas que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, forman parte del concepto de “política criminal”, se encuentran:¹⁷

- a) Las que definen los bienes jurídicos que se busca proteger por medio de las normas penales, a través de la tipificación de conductas delictivas;
- b) Las que establecen los regímenes sancionatorios y los procedimientos necesarios para proteger tales bienes jurídicos;
- c) Las que señalan criterios para aumentar la eficiencia de la administración de justicia;
- d) Las que consagran los mecanismos para la protección de las personas que intervienen en los procesos penales;
- e) Las que regulan la detención preventiva;
- f) Las que señalan los términos de prescripción de la acción penal. En idéntico sentido, ha reconocido la Corte Constitucional que las normas del Código de Procedimiento Penal son un elemento constitutivo de la política criminal en tanto instrumento para su materialización, puesto que regulan las formas y los pasos que deben seguir quienes ejecuten dicha política en la práctica¹⁸.

En este orden de ideas, el proyecto de ley se considera viable, toda vez que se trata de un ejercicio

adecuado de la libertad de configuración legislativa en materia penal, pues el articulado planteado resulta acorde al diseño de un modelo de política criminal que pretende brindar una protección reforzada a los bienes jurídicos tutelados cuya trasgresión ostenta una mayor entidad en la sociedad, siendo entonces la respuesta del Estado adoptar medidas concretas para hacerle frente al impacto y perjuicio social que ello conlleva, propendiendo siempre por la protección de los fines esenciales del estado y de los derechos de las personas¹⁹.

Se trata entonces de una decisión potestativa del legislador que busca hacer efectivo conceder una mayor garantía, la efectividad de la justicia y en un sentido más amplio, velar por el cumplimiento del reproche social que pesa en contra de aquellos que han cometido conductas que afectan de manera grave bienes jurídicos especialmente valiosos desde la perspectiva constitucional.

Este tipo de posiciones legislativas ya han sido desarrolladas en reiteradas oportunidades, particularmente, en el sentido de prohibir la concesión de beneficios penales a aquellas personas que son sujetas al poder punitivo del Estado por atentar no solo contra la libertad, integridad y formación sexuales, sino también contra la libertad individual, la administración pública entre otros, verbigracia los artículos 68A, 38G del Código Penal, la Ley 1098 de 2006, Ley 733 de 2002, Ley 1474 de 2014, entre otros, y las cuales han sido avaladas por la Corte Constitucional en las sentencias que han declarado su exequibilidad.

Por otra parte, tal y como se lee en la exposición de motivos, la inclusión de los delitos sexuales dentro del grupo de casos susceptibles de prórroga del término máximo de la medida de aseguramiento es conveniente, teniendo en consideración que los procesos judiciales adelantados por este tipo de conductas delictuales exige tanto para el ente acusador como para los operadores judiciales, complejidades al momento de la investigación y juicio que requieren de mayor tiempo para su desarrollo, además que representan una carga laboral representativa según las estadísticas judiciales, de ahí que la posibilidad de extender la privación de la libertad previa solicitud y control ante el Juez de Control de Garantías y el cumplimiento de los presupuestos legales, vela por robustecer la garantía efectiva de justicia en este tipo de actuaciones, sin desconocer las demás garantías constitucionales.

Así las cosas, los dos puntos anteriores hacen llegar a la convicción de que la elaboración de esta política criminal es necesaria a través de la reforma que se plantea por los argumentos antes aludidos.

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se proponen las siguientes modificaciones al texto aprobado en primer debate:

1. Ajustes de redacción al artículo 4º, el cual quedará así:

Artículo 4º. El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán elaborar el plan de acción que imple-

¹⁵ Sentencia la sentencia C- 504 de 1993 que también aparece citada en la Sentencia C-873 de 2003.

¹⁶ Sentencia C-646 de 2001 que también aparece citada en la Sentencia C-873 de 2003.

¹⁷ Sentencia C-873 de 2003.

¹⁸ Sentencia C-646 de 2001.

¹⁹ *Ibidem*.

mentarán, en el plazo de un (1) año, con el objetivo de definir la continuidad de las medidas de aseguramiento que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de la presente ley, sean susceptibles de prórroga.

El Ministerio de Justicia y del Derecho deberá presentar cada tres (3) meses un informe al Congreso de la República indicando el estado, el avance y la gestión adelantada en dichos procesos. Dicho informe deberá contener, al menos:

1. El estudio del número de personas que podrían adquirir el derecho a reclamar la libertad por vencimiento de términos en razón y con ocasión de las reformas introducidas por esta ley y por la Ley 1760.
2. La discriminación de esa población carcelaria por delitos, regiones, sexo, edad y centro carcelario.
3. El estudio del número de audiencias que deberían realizarse en el plazo de un año para dar cumplimiento a los términos dispuestos en la presente ley.
4. La discriminación de esas audiencias por tipo de audiencia, tipo de juez que debe realizarla, circuito judicial, tipo de fiscal que debe solicitarla o asistir a ella, seccional de la Fiscalía que tramita el proceso y tipo de defensor (público o de confianza).

5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, 232 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Atentamente,



H.R. OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Coordinador Ponente


H.R. ANGÉLICA LOZANO CORREA


H.R. FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ


H.R. JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ


H.R. PEDRITO PEREIRA CABALLERO


H.R. MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA


H.R. JOHN EDUARDO MOLINA F.


H.R. CARLOS GERMAN NAVAS TALERO

6. Texto propuesto para segundo debate

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2016 SENADO, 232 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifican algunas
disposiciones de la Ley 1760 de 2015.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifícase el artículo 1º de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 1º. Adiciónense dos párrafos al artículo 307 de la Ley 906 de 2004, del siguiente tenor:

Parágrafo 1º. Salvo lo previsto en los párrafos 2º y 3º del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad no podrá exceder de un (1) año. Cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), dicho término podrá prorrogarse, a solicitud del fiscal o del apoderado de la víctima, hasta por el mismo término inicial. Vencido el término, el Juez de Control de Garantías, a petición de la Fiscalía, de la defensa o del apoderado de la víctima podrá sustituir la medida de aseguramiento privativa de la libertad de que se trate, por otra u otras medidas de aseguramiento no privativas de la libertad de que trata el presente artículo.

En los casos susceptibles de prórroga, los jueces de control de garantías, para resolver sobre la solicitud de levantamiento o prórroga de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, deberán considerar, además de los requisitos contemplados en el artículo 308 del Código de Procedimiento Penal, el tiempo que haya transcurrido por causa de maniobras dilatorias atribuibles a la actividad procesal del interesado o su defensor, caso en el cual dicho tiempo no se contabilizará dentro del término máximo de la medida de aseguramiento privativa de la libertad contemplado en este artículo.

Parágrafo 2º. Las medidas de aseguramiento privativas de la libertad solo podrán imponerse cuando quien las solicita pruebe, ante el Juez de Control de Garantías, que las no privativas de la libertad resultan insuficientes para garantizar el cumplimiento de los fines de la medida de aseguramiento.

Artículo 2º. Modifícase el artículo 4º de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 4º. Modifícase el artículo 317 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 317. Causales de libertad. Las medidas de aseguramiento indicadas en los anteriores artículos tendrán vigencia durante toda la actuación, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo 1º del artículo 307 del presente código sobre las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. La libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato y solo procederá en los siguientes eventos:

1. Cuando se haya cumplido la pena según la determinación anticipada que para este efecto se haga, o se haya decretado la preclusión, o se haya absuelto al acusado.

2. Como consecuencia de la aplicación del principio de oportunidad.

3. Como consecuencia de las cláusulas del acuerdo cuando haya sido aceptado por el Juez de Conocimiento.

4. Cuando transcurridos sesenta (60) días contados a partir de la fecha de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 294.

5. Cuando transcurridos ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha de presentación del escrito de acusación, no se haya dado inicio a la audiencia de juicio.

6. Cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

Parágrafo 1º. Los términos dispuestos en los numerales 4, 5 y 6 del presente artículo se incrementarán por el mismo término inicial, cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los imputados o acusados, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).

Parágrafo 2º. En los numerales 4 y 5 se restablecerán los términos cuando hubiere improbación de la aceptación de cargos, de los preacuerdos o de la aplicación del principio de oportunidad.

Parágrafo 3º. Cuando la audiencia de juicio oral no se haya podido iniciar o terminar por maniobras dilatorias del acusado o su defensor, no se contabilizarán dentro de los términos contenidos en los numerales 5 y 6 de este artículo, los días empleados en ellas.

Cuando la audiencia no se hubiere podido iniciar o terminar por causa razonable fundada en hechos externos y objetivos de fuerza mayor, ajenos al juez o a la administración de justicia, la audiencia se iniciará o reanuda cuando haya desaparecido dicha causa y a más tardar en un plazo no superior a la mitad del término establecido por el legislador en los numerales 5 y 6 del artículo 317.

Artículo 3º. La prórroga del término máximo de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad a la que hace referencia el artículo 1º de la Ley 1760 de 2015 podrá solicitarse ante el Juez de Control de Garantías dentro de los dos (2) meses anteriores a su vencimiento, incluso desde antes de que dicho artículo entre en vigencia.

Artículo 4º. El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán elaborar el plan de acción que implementarán, en el plazo de un (1) año, con el objetivo de definir la continuidad de las medidas de aseguramiento que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de la presente ley, sean susceptibles de prórroga.

El Ministerio de Justicia y del Derecho deberá presentar cada tres (3) meses un informe al Congreso de la República indicando el estado, el avance y la gestión adelantada en dichos procesos. Dicho informe deberá contener, al menos:

1. El estudio del número de personas que podrían adquirir el derecho a reclamar la libertad por vencimiento de términos en razón y con ocasión de las reformas introducidas por esta ley y por la Ley 1760.

2. La discriminación de esa población carcelaria por delitos, regiones, sexo, edad y centro carcelario.

3. El estudio del número de audiencias que deberían realizarse en el plazo de un año para dar cumplimiento a los términos dispuestos en la presente ley.

4. La discriminación de esas audiencias por tipo de audiencia, tipo de juez que debe realizarla, circuito judicial, tipo de fiscal que debe solicitarla o asistir a ella, seccional de la Fiscalía que tramita el proceso y tipo de defensor (público o de confianza).

Artículo 5º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los términos a los que hacen referencia el artículo 1º y el numeral 6 del artículo 2º de la presente ley, respecto de procesos ante la justicia penal especializada, en los que sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o cuando se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), entrarán a regir en un (1) año contado a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,


H.R. OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Coordinador Ponente


H.R. ANGÉLICA LOZANO CORREA

H.R. FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ


H.R. JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ


H.R. PEDRITO PEREIRA CABALLERO


H.R. MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA


H.R. JOHN EDUARDO MOLINA F.


H.R. CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO

TEXTO APROBADO POR LAS COMISIONES PRIMERAS DE SENADO DE LA REPÚBLICA Y CÁMARA DE REPRESENTANTES

–SESIONES CONJUNTAS–

PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2016 SENADO, NÚMERO 232 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se modifican algunas
disposiciones de la Ley 1760 de 2015.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifícase el artículo 1º de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 1º. Adiciónense dos párrafos o artículo 307 de lo Ley 906 de 2004, del siguiente tenor:

Parágrafo 1º. *Salvo lo previsto en los párrafos 2º y 3º del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), el término de los medidos de aseguramiento privativos de la libertad no podrá exceder de un (1) año. Cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de investigación o juicio*

de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), dicho término podrá prorrogarse a solicitud del fisco o del apoderado de la víctima, hasta por el mismo término inicio. Vencido el término, el Juez de Control de Garantías, o petición de la Fiscalía, de la defensa o del apoderado de lo víctima podrá sustituir la medida de aseguramiento privativo de lo libertad de que se trate, por otro u otras medidas de aseguramiento no privativas de lo libertad de que trata el presente artículo.

En los casos susceptibles de prórroga, los jueces de control de garantías, para resolver sobre la solicitud de levantamiento o prórroga de las medidas de aseguramiento privativas de lo libertad, deberán considerar, además de los requisitos contemplados en el artículo 308 del Código de Procedimiento Penal, el tiempo que haya transcurrido por causa de maniobras dilatorias atribuibles a lo actividad procesal del interesado o su defensor, caso en el cual dicho tiempo no se contabilizará dentro del término máximo de la medida de aseguramiento privativo de lo libertad contemplado en este artículo.

Parágrafo 2º. Las medidas de aseguramiento privativas de lo libertad solo podrán imponerse cuando quien las solicita pruebe, ante el Juez de Control de Garantías, que las no privativas de lo libertad resultan insuficientes para garantizar el cumplimiento de los fines de la medida de aseguramiento.

Artículo 2º. Modifícase el artículo 4º de la Ley 1760 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 4º. Modifícase el artículo 317 de lo Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 317. Causales de libertad. *Las medidas de aseguramiento indicadas en los anteriores artículos tendrán vigencia durante toda la actuación, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 307 del presente código sobre las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. La libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato y solo procederá en los siguientes eventos:*

1. Cuando se haya cumplido la pena según la determinación anticipada que para este efecto se haga, o se haya decretado la preclusión, o se haya absuelto al acusado.

2. Como consecuencia de lo aplicación del Principio de Oportunidad.

3. Como consecuencia de las cláusulas del acuerdo cuando haya sido aceptado por el Juez de Conocimiento.

4. Cuando transcurridos sesenta (60) días contados a partir de la fecha de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 294.

5. Cuando transcurridos ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha de presentación del escrito de acusación, no se haya dado inicio a la audiencia de juicio.

6. Cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la au-

diencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

Parágrafo 1º. Los términos dispuestos en los numerales 4, 5 y 6 del presente artículo se incrementarán por el mismo término inicial, cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los imputados o acusados, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).

Parágrafo 2º. En los numerales 4 y 5 se restablecerán los términos cuando hubiere improbación de la aceptación de cargos, de los precuerdos o de la aplicación del principio de oportunidad.

Parágrafo 3º. Cuando la audiencia de juicio oral no se haya podido iniciar o terminar por maniobras dilatorias del acusado o su defensor, no se contabilizarán dentro de los términos contenidos en los numerales 5 y 6 de este artículo, los días empleados en ellas.

Cuando la audiencia no se hubiere podido iniciar o terminar por causa razonable fundada en hechos externos y objetivos de fuerza mayor, ajenos al juez o a la administración de justicia, la audiencia se iniciará o reanudará cuando haya desaparecido dicha causa y a más tardar en un plazo no superior a la mitad del término establecido por el legislador en los numerales 5 y 6 del artículo 317.

Artículo 3º. La prórroga del término máximo de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad a la que hace referencia el artículo 1º de la Ley 1760 de 2015 podrá solicitarse ante el Juez de Control de Garantías dentro de los dos (2) meses anteriores a su vencimiento, incluso desde antes de que dicho artículo entre en vigencia.

Artículo 4º. En tratándose de los delitos cuya prisión preventiva es prorrogable, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, presentará un informe cada 3 meses al Congreso de la República indicando el avance y la gestión del estado de estos procesos.

Dicho informe deberá tener, cuando menos los siguientes aspectos:

1. Número de personas que podrían adquirir el derecho a reclamar la libertad por vencimiento de términos.

2. Discriminación de esa población carcelaria, por delitos, regiones, sexo, edad y centro carcelario.

3. El estudio del número de audiencias que deberían realizarse en cada despacho en el plazo de un año para evitar que estas personas recobren la libertad por vencimiento de términos y para tramitar el debido proceso de juzgamiento.

4. La discriminación de ese número de audiencias por circuito judicial, tipo de fiscal que debe solicitarlo o asistir a ella, secciona de la Fiscalía que tramita el proceso y tipo de defensor (público o de fianza).

Artículo 5º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los términos a los que hacen referencia el artículo 1º y el numeral 6 del artículo 2º de la presente ley, respecto de procesos ante la justicia penal especializada, en los que sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o cuando se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), entrarán a regir en un (1) año contado a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, número 232 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015, como consta en la sesión del día 23 de mayo de 2016, Acta número 08 Sesiones Conjuntas.

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
H. Senador de la República
Presidente,

OSCAR HERNÁN SANCHEZ LEON
H. Representante a la Cámara

S. MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
Secretario General Comisión Primera Senado,

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL
Secretaria General Comisión Primera Cámara,

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2014 SENADO, 128 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se regula la publicidad estatal, incluidos los eventos y demás actividades que busquen generar impacto en los ciudadanos.

Honorable Representante

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA

Presidente

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de ley número 98 de 2014, Senado, 128 de 2015 Cámara, por medio de la cual se regula la publicidad estatal, incluidos los eventos y demás actividades que busquen generar impacto en los ciudadanos.

Señor Presidente:

Dando cumplimiento al encargo que nos hiciera la honorable Mesa Directiva, con el fin de rendir ponencia para tercer debate al proyecto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta me permito someter a su consideración el presente informe en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República por la Bancada del Partido Centro Democrático, integrada, entre otros, por los Senadores Iván Duque Márquez (autor principal), Álvaro Uribe Vélez, Paloma Valencia Laserna, Alfredo Ramos Maya, Jaime Amín, José Obdulio Gaviria y Ernesto Macías Tovar, en la Secretaría General del Senado de la República, el 29 de septiembre del presente año, proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 567 de 2014.

En la Comisión Sexta Constitucional de Senado se designó ponente para primer debate al honorable Senador Ángel Custodio Cabrera, y el informe de ponencia fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 880 de 2014.

Posteriormente fue publicada la ponencia para segundo debate en la *Gaceta del Congreso* número 542 del 29 de julio de 2015. El proyecto fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República en debate del 9 de septiembre de 2015, según consta en el Acta número 16 del 9 de septiembre de 2015, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 867 de 2015.

La honorable Mesa Directiva nos designó ponentes de esta iniciativa para darle curso en su Tercer Debate en la Cámara de Representantes, informe que nos permitimos rendir.

2. OBJETIVO DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende proveer un marco jurídico preciso en relación con el uso y acceso a la publicidad oficial, basándose en criterios de necesidad, inmediatez, eficacia, eficiencia y austeridad.

El proyecto incluye como publicidad oficial los eventos, pautas, programas, reportajes, publirreportajes, entrevistas, publicaciones, medios, mensajes y/o contenidos electrónicos, propaganda, material impreso, material didáctico, materiales visuales, prendas de vestir, logística de eventos, espectáculos de participación masiva, jornadas y/u otras actividades.

Igualmente, pretende aplicar criterios de planeación, información, transparencia y responsabilidad sobre la contratación en materia de publicidad y eventos a cargo y/o contratada por el Estado.

3. CONSIDERACIONES GENERALES

Los autores señalan la importancia y necesidad de establecer un marco jurídico claro, permanente y específico que le sea aplicable a la publicidad oficial, lo que coadyuvaría con las finanzas del Estado y el gasto público eficiente y eficaz sobre este rubro.

Como iniciativas anteriores sobre la materia en Colombia, los autores mencionan que los únicos intentos que se han hecho en materia de regulación en publicidad oficial han sido los casos del distrito de Cartagena y el departamento de Caldas.

En Cartagena –señalan– la ciudad ha avanzado con la implementación de normas expedidas en 2008 que crearon un comité oficial y que establecieron una serie de criterios para la contratación de la publicidad oficial. A nivel departamental, el 6 de abril de 2009, el gobierno de Caldas dictó el Decreto 0020, por medio del cual se establecieron mecanismos para la contratación de espacios de publicidad a cargo de las entidades

centralizadas y descentralizadas del nivel departamental, y se creó un comité asesor de publicidad.¹

De otra parte, según información de la Contraloría General de la República (CGR) titulado *Informe de Contratación en Publicidad (2012-2014)*, es necesario definir criterios claros que den cuenta de las inversiones que se hagan en materia de publicidad y eventos, para lo cual, se deben incluir ciertos criterios tales como:

- **Suministro adecuado y verificable de información:** entendida como la necesidad de contar con bases de datos y fuentes de información precisas, claras y verificables en materia de gastos, contratos y ejecución.

- **Igualdad de oportunidad para contratistas:** entendida como la obligación de abrir procesos y concursos para la provisión de estos servicios evitando así la concentración.

- **Prohibición de publicidad para manejo de imagen:** entendida como la necesidad real de promocionar programas y oportunidades reales para la población y el interés general, y no la autopromoción ni manejo individualizado de la imagen de una persona o funcionario en particular.

- **Economía de escala:** lo que guarda relación con el punto número 3, en el entendido de buscar la mejor oferta maximizando los beneficios para el Estado y reduciendo sus costos.

- **Claridad normativa:** que es el objetivo final del presente proyecto de ley, en el entendido de solventar la necesidad de definir un marco jurídico claro, definitivo y preciso.

- **Publicidad pedagógica vs. publicidad informativa:** entendido como la necesidad de hacer expresa la necesidad de contratar cada tipo de publicidad de manera clara y singularizada, e identificar los fines perseguidos por esta.

- **Independencia:** entendido como el rasero ético que deben tener los medios de comunicación e información, para no comprometer su objetividad e imparcialidad al actuar como contratistas. Igualmente la obligación de que el Estado no ejerza prácticas coercitivas ni discriminatorias, a través de la contratación en publicidad o eventos.

- **Disminución en el gasto:** en el entendido de que el gasto en publicidad y eventos, además de ser eficiente y eficaz, deben procurar por reducirse cada vez más para priorizar dicho gasto en otros sectores, a más de propender por una adecuada reducción del gasto global sobre estas materias.

De otra parte, los autores del proyecto recogen varias recomendaciones elaboradas por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)² de la Organización de Estados Americanos (OEA), que señala:

¹ CIDH, *Informe Anual 2003*. OEA/ Ser. L/ V/ II.118. Doc. 70, 29 de diciembre de 2003. Volumen III: *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, Capítulo V (*Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión: Asignación Discriminatoria de Publicidad Oficial*).

² Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/temas/publicidad.asp>

“[...] *La distribución arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial fue uno de los primeros mecanismos de censura indirecta abordados por el sistema interamericano. En efecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en su Informe Anual 2003 dedicó un capítulo especial a estudiar el fenómeno y concluyó que “la obstrucción indirecta a través de la publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión”*³.

Según indicó en ese momento la Relatoría Especial:

*Este tema merece especial atención en las Américas, donde la concentración de los medios de comunicación ha fomentado, históricamente, el abuso de poder por parte de los gobernantes en la canalización del dinero destinado a la publicidad*⁴. [...]”.

Adicionalmente, el proyecto busca proteger a los medios de comunicación, anunciantes y otros, de la llamada “censura indirecta”, lo que guarda relación con la iniciativa legislativa en cuanto a la necesidad de evitar la distribución arbitraria de publicidad oficial, evitando que el gasto en publicidad a cargo del Estado se convierta en una forma de presión que actúe como *premio o castigo* para condicionar la línea editorial de un medio, según la voluntad de quién ejerce la presión.

Adicionalmente, los autores recogen el Informe del año 2011 de la Relatoría de la Comisión de Derechos Humanos de la OEA, que señala:

“[...] *Los mecanismos de censura indirecta suelen esconderse detrás del aparente ejercicio legítimo de facultades estatales, muchas de las cuales se ejercen por los funcionarios en forma discrecional. En consecuencia, estas formas de censura indirecta son particularmente difíciles de detectar, ya que no es fácil determinar con exactitud la línea que separa al ejercicio legítimo de una facultad de la restricción ilegítima de un derecho.*

*Desde este punto de vista, una facultad legítima del Estado puede configurar una violación del derecho a la libertad de expresión si (a) el ejercicio de la facultad estuvo motivado en la posición editorial del sujeto afectado y (b) el ejercicio tuvo por objeto condicionar el libre ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. En el caso de la distribución de la publicidad oficial, se configura un caso de censura indirecta cuando la misma es realizada con fines discriminatorios de acuerdo a la posición editorial del medio incluido o excluido en ese reparto y con el objeto de condicionar su posición editorial o línea informativa. [...]”*⁵

³ CIDH. *Informe Anual 2003*, OEA/ Ser. L/ V/ II.118. Doc. 70, 29 de diciembre de 2003. Volumen III: *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, Capítulo V (*Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión: Asignación Discriminatoria de Publicidad Oficial*), párr. 13.

⁴ CIDH. *Informe Anual 2003*, OEA/ Ser. L/ V/ II.118. Doc. 70, 29 de diciembre de 2003 Volumen III: *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, Capítulo V (*Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión: Asignación Discriminatoria de Publicidad Oficial*), párr. 2.

⁵ Página 7 Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF. 6/12, 7 de marzo de 2001, disponible en: www.oas.org

La OEA recomienda en materia de publicidad oficial observar los siguientes principios:

1. Establecer leyes especiales, claras y precisas.
2. Definir objetivos legítimos de la publicidad oficial.
3. Establecer unos criterios de distribución de la pauta estatal.
4. Que exista una adecuada planeación.
5. Establecer mecanismos claros de contratación.
6. Garantizar la transparencia y acceso a la información.
7. Definir un control externo para la asignación publicitaria.
8. Garantizar un pluralismo informativo y publicidad oficial.

También se hace referencia a que Estados como Perú y España ya cuentan con legislación sobre la materia:

- Ley 28874 del 14 de agosto de 2006, Congreso de la República del Perú.
- Ley 29 de Publicidad y Comunicación Institucional, sancionada el 29 de diciembre de 2005 por el Congreso de los Diputados de España.

En el ámbito regional similares proyectos de ley se han presentado a consideración de los congresos de Panamá⁶, Uruguay⁷ y Chile⁸, los que se encuentran aún en trámite legislativo.

En el ámbito nacional, los autores mencionan que el ordenamiento jurídico en relación con la regulación de la publicidad oficial se enfoca en los periodos de elecciones, y en las garantías que deben existir en las contiendas electorales, a pesar de que la figura de la reelección surte modificaciones en incitativas legislativas que cursan el Congreso de la República.

Como ejemplo de lo anterior recogen instrumentos tales como:

- Ley 996 de 2005 por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia.
- Acto Legislativo 02 de 2004
- Ley 1474 de 2011 *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*
- Ley 1551 de 2012.

El Consejo Nacional Electoral ha expedido la siguiente reglamentación en materia de publicidad en época electoral:

⁶ Disponible en http://www.asamblea.gob.pa/apps/seg-legis/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2013/ANTEPROYECTO/2013_A_068.pdf

⁷ Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/Repartidos/ListarRepartido.asp?Id=5724>

⁸ Disponible en: http://www.senado.cl/cgi-bin/prontus_search.cgi?search_prontus=prontus_senado&search_idx=ALL&search_tmp=search.html&search_modos=and&search_orden=cro&search_resxpag=10&search_maxpag=20&search_form=yes&search_texto=avisaje

- Resolución número 0289 de 2014.
- Decreto número 019 de 2012.

4. JURISPRUDENCIA

La honorable Corte Constitucional en el Expediente D – 11076, Sentencia C – 261/16 (mayo 18 de 2016), M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez conoció de la demanda interpuesta en contra del:

“[...] *DECRETO 019 DE 2012 (Enero 10)*

Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

ARTICULO 232. PUBLICIDAD OFICIAL Modifíquese el inciso 4 del artículo 10 de la Ley 1474, el cual quedará así: “En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo. [...]”.

En su decisión el máximo tribunal constitucional decidió declarar **inexequible** el artículo 232 del Decreto 019 de 2012, *por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.*

La Corte Constitucional determinó que el Presidente de la República al expedir el Artículo 232 del Decreto número 019 de 2012 excedió el alcance de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso de la República mediante la Ley 1474 de 2011, puesto que carecía de competencia material para modificar aspectos de la regulación referente a la publicidad oficial, en al menos dos sentidos:

1. De una parte, porque la Ley 1474 de 2011 circunscribió la delegación de regulación legislativa a la supresión o reforma de regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, mientras que el precepto impugnado introdujo una regla con una naturaleza y un alcance distinto; y

2. De otra parte, la disposición atacada contraviene las orientaciones de la propia ley habilitante. En concreto, el Tribunal advirtió que el primer tipo de extralimitación era evidente tanto desde una aproximación textual a la normatividad objeto de la confrontación, como desde una perspectiva teleológica.

En efecto, el Presidente de la República no suprimió o reformó *“regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública”* que afectarán a los ciudadanos, sino que amplió el alcance de las competencias de las entidades del orden nacional y territorial relacionadas con la contratación, el patrocinio y la producción de publicidad e impresiones oficiales. Específicamente, la eliminación de las expresiones “en forma directa” y “o con policromías” contenidas en el inciso cuarto de la Ley 1474 de 2011 derivan de la extensión de las facultades de las entidades públicas para contratar o patrocinar impresiones de lujo y difícilmente puede considerarse como la abrogación o sustitución de un reglamento innecesario de ajuste u ordenación de aspectos de un sistema que afecte a la generalidad de los ciudadanos en sus vínculos con la administración, pues si bien se

modificó una regulación como lo autorizaba la ley habilitante el objeto del cambio normativo, se circunscribió a los parámetros que deben tener en cuenta las entidades para realizar publicaciones.

Adicionalmente, la Corte estimó que la norma atada fija una regulación ajena a los trámites que los ciudadanos adelantan ante la administración pública, ignorando lo dispuesto en la ley habilitante, que confirió facultades extraordinarias relacionadas con “aquellas diligencias o etapas exigibles al ciudadano para iniciar, llevar a cabo y culminar una gestión” ante el Estado, excluyendo otro tipo de actuaciones.

3. Además, la Corporación consideró que el hecho de que el Presidente reformara un precepto de la propia ley habilitante (artículo 10 de la Ley 1474 de 2011), resulta un contrasentido que desconoce el principio democrático. El legislador reguló por sí mismo los límites que deben seguir las entidades públicas para contratar, patrocinar y realizar publicidad oficial e impresiones con policromías y confirió al ejecutivo facultades extraordinarias para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública. De esta forma, parece claro que en ese contexto no puede entenderse que la habilitación confería al ejecutivo, se extienda a aquellas materias que en el mismo Congreso de la República optó por legislar directamente. **Al haberse excedido el ámbito de las facultades legislativas extraordinarias concedidas por el Congreso de conformidad con el artículo 150.10 de la Constitución, el artículo 232 del Decreto 019 de 2010 fue declarado inexecutable.**

5. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley propone en sus 14 artículos:

- Garantizar el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos que debe basarse en criterios de equidad, equilibrio, libertad, igualdad, interés general e imparcialidad.
- Privilegiar el interés general entendido como la obligación de informar adecuadamente a la población para garantizar el acceso a bienes y servicios del Estado.
- Restringir la autopromoción y manejo de imagen de personas naturales.
- Propender por un adecuado control del gasto público en materia de publicidad oficial.
- Dar transparencia a la contratación estatal sobre estos rubros.
- Privilegiar el derecho a la igualdad en época de elecciones limitando la publicidad oficial y su contratación.
- Propender por una adecuada planeación en materia de contratación en publicidad.
- Lograr medidas eficaces por parte de los contratantes y los organismos de control.
- Garantizar el equilibrio informativo y proscribir la censura indirecta.
- Generar responsabilidades de los ordenadores del gasto en materia de publicidad.
- Fomentar la moralidad administrativa.

- Contar con estudios adecuados tendientes a medir el impacto real de la publicidad contratada.

- Garantizar la adecuada información sobre los contratistas, facilitando la tarea de los organismos de control y la veeduría ciudadana.

6. Texto propuesto para tercer debate al Proyecto de ley número 98 de 2014 Senado, 128 de 2015 Cámara, por medio de la cual se regula la publicidad estatal, incluidos los eventos y demás actividades que busquen generar impacto en los ciudadanos.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

La publicidad estatal y sus principios rectores

Artículo 1°. *Objeto.* La publicidad estatal debe garantizar el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos, y debe basarse en criterios de equidad, equilibrio, libertad, igualdad, interés general e imparcialidad.

Artículo 2°. *Finalidad.* En desarrollo del interés general, la publicidad estatal tendrá como finalidad instruir a la población sobre:

- a) Acceso a bienes y servicios provistos por el Estado, y/o
- b) Advertir a la población sobre situaciones de urgencia, interés o inmediatez de orden económico, social y/o ecológico,

No se podrá interpretar como interés general la publicidad cuya finalidad sea meramente informativa. Se entenderá como informativa la autopromoción, el contenido genérico, los anuncios de autogestión y/o de muestra de resultados, y/o de hechos cumplidos.

Artículo 3°. *Control.* Las entidades estatales velarán por el adecuado control y vigilancia de los rubros que destinen en sus presupuestos para publicidad, incluidos eventos, en medios escritos, radiales, televisivos y/o electrónicos.

La eficiencia del gasto público es una obligación y por ende una responsabilidad que se debe garantizar de manera previa, sin perjuicio del control fiscal, disciplinario y/o penal posterior al que haya lugar.

Artículo 4°. *Elecciones.* En el evento en que se presenten elecciones, se restringirá la publicidad estatal durante los dos (2) meses previos a dicha elección, salvo para aquellas situaciones definidas en el literal b) del artículo 2°.

Parágrafo. La Organización Electoral, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, reglamentará el acceso y uso de publicidad para la difusión y pedagogía electoral.

Artículo 5. *Ámbito de aplicación.* La presente ley aplica para toda la Estructura del Estado, en especial la Rama Ejecutiva, y versa sobre la publicidad estatal, la cual incluye, pero sin limitarse a la contratación de pautas, programas, reportajes, publirreportajes, entrevistas, publicaciones, medios, mensajes y/o contenidos electrónicos, eventos, propaganda, material impreso, material didáctico, materiales visuales, prendas de vestir, logística de eventos, espectáculos de participación masiva, jornadas y/u otras actividades.

Parágrafo. La publicidad estatal que se emita por medios como los de comunicación celular, mensajes de texto, y/o bajo las modalidades de BPO, ITO y KPO, también serán objeto de la presente ley.

Artículo 6°. *Entidades territoriales.* Las entidades territoriales aplicarán las disposiciones contenidas de la presente ley, en observancia de los principios de descentralización y coordinación.

Artículo 7°. *Planeación.* La contratación de publicidad, incluida eventos, observará los criterios de eficacia y eficiencia en el gasto público y el régimen jurídico aplicable a la contratación pública. Es obligación de las entidades estatales elaborar una adecuada planeación presupuestal sobre estos rubros.

Para ello se definirá al interior de cada entidad un comité de publicidad conformado por no menos de cinco (5) miembros de nivel ejecutivo, directivo y/o asesor, quienes evaluarán la pertinencia de dicha contratación y asesorarán al titular de cada entidad, bien sea directa y/o a través de su comité de contratación, en donde este exista.

Su informe y recomendación se basará en criterios técnicos, de imparcialidad, objetividad, necesidad, equilibrio, moralidad administrativa, eficiencia y eficacia del gasto público.

CAPÍTULO II

Límites y equilibrios en la publicidad estatal

Artículo 8°. *Prohibiciones.* Estará prohibida toda publicidad estatal que se preste para la autopromoción de funcionarios, y/o que esté orientada a difundir metas y resultados de gestión, enaltecer o promocionar la imagen particular de un funcionario, el gobierno y/o un partido o movimiento político.

Parágrafo. Ningún funcionario –incluido el titular– de una entidad estatal, podrá aparecer en la publicidad de dicha entidad sea cual fuere el medio que se utilice, ni podrá destinar recursos de su entidad para el manejo de su imagen.

Artículo 9°. *Información y transparencia.* Un informe trimestral detallado de los conceptos del comité de publicidad, así como de los contratos celebrados con proveedores de publicidad por parte de las entidades estatales, será remitido a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para garantizar así su control en el marco de sus funciones constitucionales y legales.

El informe deberá contener como mínimo la identificación exacta del contratista (persona natural o jurídica), su documento (NIT o cédula de ciudadanía), el objeto del contrato, su valor, plazo, el impacto esperado y la modalidad de contratación.

Parágrafo 1°. Lo anterior no supe las obligaciones legales de orden general en materia de contratación pública, en cuanto a la publicación de los pliegos, contratos y adjudicaciones, entre otros.

Parágrafo 2°. La publicidad y los eventos contratados por las entidades estatales deberán contar con indicadores de impacto y evaluación, sobre el cumplimiento de los fines para los que fueron contratados.

Artículo 10. *Selección objetiva.* La contratación directa no operará en materia de publicidad y eventos, salvo en aquellos casos en los que se presenten hechos

sobrevinientes de fuerza mayor, tales como catástrofes y/o desastres naturales, epidemias, pandemias, y/u otras situaciones de grave afectación de la salud pública, graves amenazas, perturbaciones o afectaciones del orden público, económico, ecológico y social.

Artículo 11. *Austeridad.* Atendiendo al criterio de austeridad y racionalización del gasto público, ninguna entidad oficial podrá destinar recursos en materia de publicidad o eventos que sobrepasen los rubros definidos para el cumplimiento y desarrollo de sus objetivos, planes y programas misionales, previamente aprobados y/o en ejecución.

Las partidas globales y/o generales en materia de publicidad y eventos están prohibidas.

Artículo 12. *Prelación y equilibrio informativo.* En materia de contratación de publicidad y eventos se dará prelación a los medios de comunicación y difusión estatales.

Si se requiriere acudir a proveedores particulares, se aplicarán los criterios de objetividad, imparcialidad y equilibrio, así como lo dispuesto por la Ley 80 de 1993.

Está prohibida cualquier censura indirecta y/o discriminación negativa.

Artículo 13. *Moralidad.* Las entidades estatales no podrán contratar publicidad o eventos con personas naturales y/o jurídicas, de acuerdo con los términos previstos por el artículo 8º de la Ley 80 de 1993. Dicha restricción incluirá a aquellas personas naturales que hayan ocupado cargos y/o que hayan sido contratistas en la Rama Ejecutiva, durante los doce (12) meses anteriores a una elección popular.

Artículo 14. *Verificación de información.* Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 8º, cada entidad contará con una base de datos interna actualizada, completa, suficiente y verificable, con miras a suministrar información precisa a los ciudadanos, autoridades y/u organismos de control que así lo soliciten. En ella constarán con claridad los informes detallados sobre el gasto individualizado y pormenorizado en publicidad y eventos efectuado por cada entidad.

Esta base de datos deberá incluir como mínimo el nombre del contratista, el tipo de contrato, la fecha, duración, objeto, valor, obligaciones y finalidad (información, evento, campaña, plan o programa).

Artículo 15. *Sanciones.* Los funcionarios y servidores que violen las disposiciones de la presente ley, serán sujetos de las acciones de responsabilidad fiscal, penal y disciplinaria previstas por la Constitución y la ley. La inobservancia de las disposiciones en materia de contratación de publicidad estatal, incluida eventos, serán puestas de oficio en conocimiento de las Oficinas de Control Interno Disciplinario de las respectivas entidades, para que estas actúen en el marco de sus competencias.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

7. PROPOSICIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, solicito a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, dar Tercer Debate al Proyecto de ley número 98 de 2014 Senado, 128 de 2015 Cámara, por medio de la cual se regula

la publicidad estatal, incluidos los eventos y demás actividades que busquen generar impacto en los ciudadanos.

Del señor Presidente muy atentamente,

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
 Coordinador Ponente

IVÁN DARIO AGUDELO ZAPATA
 Ponente

DIEGO PATIÑO AMARILES
 Ponente


CARLOS ALBERTO CUERO VALENCIA
 Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA
PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 2 de junio de 2016.

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 128 de 2015 Cámara, 98 de 2014 Senado, *por medio de la*

cual se regula la publicidad estatal, incluidos los eventos y demás actividades que busquen generar impacto en los ciudadanos.

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante Carlos Alberto Cuero Valencia.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 280/ del 2 de junio de 2016, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.


JAIR JOSÉ EBRATT DIAZ
 Secretario

CONTENIDO

Gaceta número 350 - Miércoles, 1º de junio de 2016	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 193 de 2015, 40 de 2014 Senado, por medio de la cual se dicta el Código Disciplinario Profesional del Administrador Ambiental y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado por la Comisiones Primeras de Senado de la República y Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 161 de 2016 Senado, 232 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015.....	10
Informe de ponencia para tercer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 98 de 2014 Senado, 128 de 2015 Cámara, por medio de la cual se regula la publicidad estatal, incluidos los eventos y demás actividades que busquen generar impacto en los ciudadanos.....	23