



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprensa.gov.co](http://www.imprensa.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 1275

Bogotá, D. C., martes, 10 de noviembre de 2020

EDICIÓN DE 43 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

#### AUDIENCIA PÚBLICA DE 2020

(septiembre 25)

(2:30 p. m.)

**Tema: Proyecto de Ley número 015 de 2020**  
*Cámara, por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas.*

**Lugar:** Se desarrollará remotamente en la Plataforma Hangouts Meet. Enlace enviado al correo de los Honorables Representantes y de las personas inscritas en el correo [debatescomisionprimera@camara.gov.co](mailto:debatescomisionprimera@camara.gov.co).

Proposición aprobada en esta Célula Legislativa y suscrita por los Ponentes de esta iniciativa.

Preside el Honorable Representante Andrés David Calle Aguas.

#### Presidente:

Muy buenas tardes a los invitados, a los inscritos. Por supuesto a los Honorables Congresistas Cesar Lorduy y al doctor Albán, que siempre están prestos y presentes para la discusión democrática. Bienvenidos todos a esta Audiencia Pública, que busca materializar los derechos políticos y democráticos de todos los ciudadanos y garantizar la transparencia en el ejercicio del cabildo. Señora Secretaria, sírvase por favor leer el Orden del Día, programado para la Sesión de hoy.

#### Secretaria:

Sí, señor Presidente. Siendo las 2: 34 de la tarde, leo el Orden del Día.

HONORABLE CÁMARA DE  
REPRESENTANTES

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL

Legislatura 2020-2021

AUDIENCIA PÚBLICA REMOTA

(Artículo 2 de la Resolución Mesa Directiva de la Cámara de Representantes 0777 del 06 de abril de 2020, adicionada por la Resolución 1125 de 2020)

PLATAFORMA HANGOUTS MEET

#### ORDEN DEL DÍA

Viernes veinticinco (25) de septiembre de 2020

02:30 p. m.

I

**Lectura de Resolución número 011**

**(septiembre 17 de 2020)**

II

#### Audiencia Pública

**Tema: Proyecto de Ley número 015 de 2020**  
*Cámara, por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas.*

**Autores:** Honorable Representante *Andrés David Calle Aguas* y los Honorables Senadores *Andrés García Zuccardi, José David Name Cardozo, Daira de Jesús Galvis Méndez,*

**Ponentes:** Honorables Representantes *Andrés David Calle Aguas -C-, John Jairo Hoyos García -C-, José Jaime Uscátegui Pastrana, Erwin Arias Betancur, Juan Carlos Wills Ospina, Juanita María Goebertus Estrada, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Germán Navas Talero y Ángela María Robledo Gómez.*

Proyecto Publicado: **Gaceta del Congreso** número 628/2020

**Lugar:** Se desarrollará remotamente en la Plataforma Hangouts Meet. Enlace enviado al correo de los Honorables Representantes y de las personas invitadas e inscritas en el correo [debatescomisionprimera@camara.gov.co](mailto:debatescomisionprimera@camara.gov.co)

Proposición aprobada en esta Célula Legislativa y suscrita por los Ponentes de esta iniciativa.

### III

#### Lo que propongan los Honorables Representantes

El Presidente,

*Alfredo Rafael Deluque Zuleta.*

El Vicepresidente,

*Julián Peinado Ramírez*

La Secretaria,

*Amparo Yaneth Calderón Perdomo.*

La Subsecretaria,

*Dora Sonia Cortés Castillo.*

Ha sido leído el Orden del Día, señor Presidente.

#### Presidente:

Gracias señora Secretaria. Es importante recalcar a los colombianos y a los presentes, que este Proyecto trata de una Ley Ordinaria de conformidad a los criterios desarrollados por la jurisprudencia y las Leyes, indica esto que los trámites que deben desarrollarse para los Proyectos de Ley Ordinaria, se desarrollan en dos Legislaturas. El Proyecto de Ley tiene por objeto regular el ejercicio del cabildeo para asegurar el acceso a la información de forma pública y transparente de las actuaciones del Estado y del registro obligatorio de actividades de cabildeo. Por lo tanto, esta iniciativa busca dejar claras las definiciones y conceptos de cabildeo, entre otras. Así mismo crear el registro obligatorio de actividades de cabildeo, el cual propone que sea de forma electrónica y de libre acceso a la ciudadanía, que definen una serie de derechos, prohibiciones y sanciones a los cabilderos.

Dicho esto, nos convoca a este espacio, a esta reunión de Audiencia Pública, de escuchar a los participantes y a los invitados. Por eso señora Secretaria, primer punto del Orden del Día.

#### Secretaria:

Sí, señor Presidente. El primer punto es la lectura de la Resolución número 011 de septiembre 17 de 2020.

#### RESOLUCIÓN NÚMERO 011 DE 2020

(septiembre 17 de 2020)

*Por la cual se convoca a audiencia pública*

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes

#### CONSIDERANDO:

a) Que la Ley 5ª de 1992, en su Artículo 230 establece el procedimiento para convocar a Audiencias Públicas sobre cualquier Proyecto de Acto Legislativo o de Ley.

b) Que, mediante Proposición número 07 aprobada en la Sesión Remota de la Comisión del martes 01 de septiembre de 2020, suscrita por los Honorables Representantes Andrés David Calle Aguas, Jose Jaime Uscátegui Pastrana, Erwin Arias Betancur, Juan Carlos Wills Ospina, Juanita Maria Goebertus Estrada, Luis Alberto Alban Urbano y Ángela María Robledo Gómez, Ponentes del **Proyecto de Ley número 015 de 2020 Cámara**, por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas, han solicitado la realización de Audiencia Pública Remota.

c) Que la Mesa Directiva de la Comisión considera que es fundamental en el trámite de estas iniciativas, conocer la opinión de la ciudadanía en general sobre el Proyecto de Ley antes citado.

d) Que el Artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

e) Que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, en relación con las Audiencias Públicas ha manifestado: “(...) las Audiencias Públicas de participación ciudadana decretadas por los Presidentes de las Cámaras o sus Comisiones Permanentes, dado que el propósito de éstas no es el de que los Congresistas deliberen ni decidan sobre algún asunto, sino el de permitir a los particulares interesados expresar sus posiciones y puntos de vista sobre los Proyectos de Ley o Actos Legislativos que se estén examinando en la Célula Legislativa correspondiente; no son, así, Sesiones del Congreso o de sus Cámaras, sino Audiencias programadas para permitir la intervención de los ciudadanos interesados”.

f) Que la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes según Artículo 2 de la Resolución 0777 del 4 de abril de 2020, adicionada por la Resolución 0777 del 4 de abril de 2020, permite que mientras subsista la declaración de Emergencia Sanitaria, todas y cada una de las funciones que le corresponden a los Representantes a la Cámara de acuerdo con la Ley 5ª de 1992, pueden realizarse a través de medios virtuales, digitales o de cualquier otro medio tecnológico, bajo el principio de asegurar en todos los casos, que se den a conocer oportunamente a los Representantes a la Cámara y de la sociedad en su conjunto, todo lo relacionado con el trabajo legislativo que se adelanta en las Comisiones y Plenarias de la Cámara de Representantes.

#### RESUELVE:

Artículo 1º. Convocar a Audiencia Pública Remota para que las personas naturales o jurídicas interesadas, presenten opiniones u observaciones sobre el **Proyecto de Ley número 015 de 2020 Cámara**, por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas.

Artículo 2º. La Audiencia Pública Remota se realizará el viernes 25 de septiembre a las 2:30 p.

m., en el ID: <https://meet.google.com/njr-tkuv-twz>, de la plataforma Hangouts Meet.

Artículo 3°. Las inscripciones para intervenir en la Audiencia Pública remota, podrán realizarlas hasta el jueves 24 de septiembre de 2020, en el correo electrónico [debatescomisionprimera@camara.gov.co](mailto:debatescomisionprimera@camara.gov.co).

Artículo 4°. La Mesa Directiva de la Comisión Primera ha designado en el Honorable Representante Andres David Calle Aguas, Ponente Coordinador del Proyecto de Ley, la dirección de la Audiencia Pública, quien de acuerdo con la lista de inscritos fijará el tiempo de intervención de cada participante.

Artículo 5°. La Secretaría de la Comisión, efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa de la Cámara de Representantes, a efecto de que la convocatoria a la Audiencia sea de conocimiento general y en especial de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso.

Artículo 6°. Esta Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y Cúmplase.

Dada en Bogotá, D.C., el décimo séptimo (17) días del mes de septiembre del año dos mil veinte (2020).

El Presidente,

*Alfredo Rafael Deluque Zuleta*

El Vicepresidente,

*Julián Peinado Ramírez*

La Secretaria,

*Amparo Yaneth Calderon Perdomo*

Ha sido leída la Resolución señor Presidente, del primer punto del Orden del Día. Manifiestarle a usted y a los integrantes de la Comisión y demás invitados, que conforme al Artículo 5° de la Resolución, la Secretaria efectuó las diligencias necesarias y se pudo constatar que el Canal del Congreso por intermedio de la Oficina de Prensa, hizo la convocatoria a la Audiencia, para que cualquier ciudadano pudiese participar.

Hemos abierto el libro de registro, conforme el Artículo 230 de la Ley 5ª del 92, no hay ningún inscrito, no se inscribieron hasta el día de ayer que eran las inscripciones. Pero de acuerdo a la solicitud que usted hiciera y algunos de los Ponentes de este Proyecto, se invitaron a esta Audiencia Pública las siguientes personas: al Director de Transparencia por Colombia, al Director del Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción, al Director Ejecutivo de Viva la Ciudadanía, al Presidente del Partido Conservador, al Director Nacional del Partido Liberal, a la Directora Nacional del Partido Centro Democrático, al Presidente del Polo Centro Democrático, al Director Ejecutivo Nacional del Partido Alianza Verde, al Director del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC, Codirectores Partido Colombia Justa Libres, Presidente Partido Político Mira, las siguientes relaciones públicas Partido MAÍS, Decano de la

Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Director del Departamento de Derecho Facultad de Ciencia Política y Derecho Facultad de la Universidad del Norte, Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT y Secretario del Partido de la U.

Presidente, esas son las invitaciones que se hicieron por solicitud de algunas de usted como Ponente Coordinador y de algunos otros Ponentes. Algunos han mandado excusa, si usted a bien lo tiene puedo leerlas y delegaciones. Con este informe Presidente puede dar inicio formal a la Audiencia.

**Presidente:**

Por favor Secretaria, sírvase certificar quienes se encuentran ya con nosotros en la Audiencia, para así proceder a hacer el orden del uso de la palabra.

**Secretaria:**

Señor Presidente, tengo que está en la Audiencia presente Andrés Hernández de Transparencia por Colombia, está Alejandro Parada, delegado de Viva la Ciudadanía, no tengo ningún otro más registrado. Ruego por intermedio que veo bastantes personas conectadas, que en el chat nos puedan escribir quiénes vienen y de dónde son delegados y para qué. Aquí dice Beatriz Elena Londoño Patiño, Secretaria de Transparencia lo saluda. O sea, esta Andrés Hernández, esta Beatriz, también esta María Lucía Torres, en el chat, la Universidad del Rosario. Esas tres personas Presidente, podemos iniciar ya.

**Presidente:**

Perfecto señora Secretaria. Entonces en ese orden, la invitación a todos los presentes en esta Audiencia a qué se inscriban en el chat, para así poder dar el uso de la palabra. Inicialmente las reglas serán, tres minutos para hacer una participación inicial, si necesitan un minuto más con todo el gusto lo concederemos, pero le pediré a Sistemas que luego de tres minutos se silencie inicialmente el micrófono, para que soliciten si así fuere necesario, la conclusión. Entonces, señora Secretaria, tiene el uso de la palabra el señor Andrés de Transparencia por Colombia, por tres minutos iniciales.

**Secretaria:**

Andrés Hernández, por favor prenda su micrófono.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Andrés Hernández, Director Transparencia por Colombia:**

Muy buenas tardes Honorables Representantes, muy buenas tardes señor Presidente Andrés David Calle, un gusto para Transparencia por Colombia poder participar en esta Audiencia Pública. Teniendo en cuenta la brevedad del tiempo y que adicionalmente, Transparencia por Colombia ya sometimos un documento para consideración de la Comisión Primera, quiero referirme de manera muy puntual a algunos aspectos. En primer lugar, además de celebrar por supuesto que esta iniciativa de Ley que se esté discutiendo, queremos destacar la relevancia de poder avanzar en el país en la regulación de la actividad de cabildeo que

consideramos que constituye junto con otros varios mecanismos, una de las medidas que le permiten a las autoridades públicas conocer necesidades, experiencias y opiniones de ciudadanos y grupos de organizaciones para la formulación de políticas públicas, Leyes, tomas de decisiones que apunten al bienestar colectivo.

Queremos destacar también que en el documento que les entregamos, hemos referenciado varios documentos que hacen referencia a estándares internacionales, que ponemos en consideración de la Honorable Comisión Primera para que puedan ser revisados y que sigan alimentando este debate que ustedes están realizando alrededor de la iniciativa. Puntualmente sobre el Proyecto de Ley, queremos destacar lo siguiente. En primer lugar, consideramos que, en el ámbito de la aplicación de la Ley, sería importante considerar a las entidades de la Rama Judicial, órganos autónomos de control y de manera más amplia y más precisa a distintas entidades que puedan designarse de manera mucho más precisa, dentro del texto de Ley. Y en ese sentido queremos destacar y llamar la atención a la Comisión Primera, a considerar elementos incorporados en el borrador del Proyecto de Ley que está siendo actualmente impulsado por la Senadora Angélica Lozano, que tiene varias precisiones a este respecto. Es decir, respecto al alcance de las entidades que deberían estar cobijadas por esta iniciativa legal.

En segundo lugar, queremos destacar una alerta sobre la importancia de mantener un respeto frente al derecho constitucional de participación ciudadana, consideramos que el Proyecto de Ley podría dejar una clara referencia respecto al balance que debe haber entre la actividad de cabildeo y la normatividad que ya existe en el país en materia de participación ciudadana y control ciudadano, en materia con el objeto de evitar un choque entre estos dos ámbitos fundamentales para la democracia y en particular considerar los alcances de la Ley Estatutaria número 1757 de 2015, en materia de participación.

**Presidente:**

Doctor Hernández, se le acaba de silenciar el micrófono, si necesita un minuto más para concluir su intervención, por favor.

**Honorable Representante Juanita María Goebertus Estrada:**

Presidente, para una Moción de Orden.

**Presidente:**

Una Moción de Orden, para Juanita Goebertus.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la Honorable Representante Juanita María Goebertus Estrada:**

Presidente si usted lo tiene a bien, siendo una Audiencia Pública no sé qué tanto tengamos muchísima gente inscrita, pero creo que sería bueno darles un poquito más de tiempo a los intervinientes y el doctor Andrés tiene una intervención un poco más larga, creo que no se justifica recortársela Presidente.

**Presidente:**

Muy bien querida Representante. Doctor Andrés Hernández, ¿cuántos minutos necesita para su intervención?

**Continúa con el uso de la palabra el al doctor Andrés Hernández, Director Transparencia por Colombia:**

Señor Presidente, con dos, tres minutos máximo más, puedo terminar de plantear los puntos más importantes del documento, creo.

**Presidente:**

Perfecto doctor Hernández, tiene tres minutos más para concluir su intervención.

**Continúa con el uso de la palabra el doctor Andrés Hernández, Director Transparencia por Colombia:**

Muy amable señor Presidente.

**Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado:**

Presidente una Moción.

**Presidente:**

Moción de Orden para el doctor Lorduy.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado:**

Me sumo a la solicitud de la doctora Juanita y dado lo que ella sustentó, pero yo estoy muy interesado en escuchar al doctor Andrés Hernández. Gracias Presidente.

**Presidente:**

Completamente de acuerdo. Esta Comisión Primera, siempre dispuesta a escuchar a la ciudadanía, tenemos cerca de treinta personas en este momento en la plataforma, por eso habíamos considerado tres minutos iniciales. Pero si a bien lo tienen los compañeros de la Comisión Primera que por supuesto son los jefes de la Comisión en compañía de la ciudadanía que es nuestra jefatura principal, le concederemos cinco minutos iniciales a todos los intervinientes y estaremos dispuestos toda la tarde para escucharlos. Entonces, doctor Andrés, en ese orden, tiene tres minutos para su intervención y si necesita más, con todo el gusto se lo concederá esta Comisión Primera qué es su Comisión.

**Continúa con el uso de la palabra el doctor Andrés Hernández, Director Transparencia por Colombia:**

Muchas gracias Honorables Representantes, muchas gracias señor Presidente. Continuo entonces con el tercer punto que queremos destacar, es la importancia de mantener un balance en las cargas de responsabilidades y sanciones en los cabildeos, nos referimos a que el Articulado únicamente establece responsabilidades y sanciones para los cabilderos y no sobre las entidades o cargos públicos en los que se está realizando el ejercicio de incidencia. Consideramos que es importante, que sea una obligación para entidades y cargos públicos, registrar

en el registro obligatorio de cabildeos, actividades en las cuales tengan participación y puedan ser consideradas como cabildeo.

En cuarto lugar, nos parece muy importante que, en materia de reglamentación y aplicación de la Ley, se pueda dentro de cada entidad pública, definir responsables del registro de actividades de cabildeo, su actualización y respectivo control al interior de las entidades y se recomienda que, desde el Departamento Administrativo de la Función Pública, se cree un código de buenas prácticas para cabilderos y un manual de procedimiento para servidores públicos en esta materia. En quinto lugar, consideramos que la administración del Sistema de Registro Obligatorio de Cabilderos podría estar en cabeza del Departamento de la Función Pública, de tal manera que pueda ser integrado al Sistema de Información y Gestión del Empleo Público Sigep, con el objetivo de vincular las bases de datos existentes, en el sistema e identificar automáticamente posibles conflictos de interés. En sexto lugar, consideramos que se pueden agregar algunos elementos de contenido mínimo a los Artículos 3° y 4° del Proyecto de Ley, respecto al registro obligatorio de cabilderos en particular un acceso público permanente que permita analizar búsqueda de información y filtros por entidad, cargo público, tema, fecha, cabildero y beneficiario final de la actividad de cabildeo.

En séptimo lugar, consideramos que es muy importante que el Proyecto de Ley considere una armonización total con el Artículo 3 del Estatuto Anticorrupción que estableció parámetros sobre prohibición para ex-servidores públicos gestionen intereses privados y que por lo tanto se extienda la prohibición a por lo menos dos años después de haber ejercido como funcionario público o contratista, respecto al ejercicio para desarrollar el ejercicio de cabildeo. Y por último, nos parece muy importante mantener una visibilidad de información sobre cabildeo en tiempo real. De tal manera que las entidades públicas, puedan mantener un vínculo en su página web al registro obligatorio de actividades de cabildeo y que el Departamento Administrativo de Función Pública pueda publicar un informe anual sobre actividades registradas en dicho registro. Omití involuntariamente mencionar que nos parece muy importante, además, poder establecer en el ámbito de competencia de la Procuraduría General de la Nación, la vigilancia y supervisión del cumplimiento de la Ley. Muchas gracias señor Presidente, muchas gracias Honorables Representantes, dispuestos desde Transparencia por Colombia a cualquier pregunta o aclaración.

**Presidente:**

Doctor Andrés, a usted muchas gracias, le agradecemos permanecer con nosotros, es muy importante su participación en esta Audiencia Pública. La doctora Beatriz Elena Londoño de Secretaría de Transparencia, tiene el uso de la palabra por cinco minutos iniciales.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Beatriz Elena Londoño, Secretaria de Transparencia Vicepresidencia de la República:**

Buenas tardes, ¿me escuchan?

**Presidente:**

Perfecto doctora Beatriz.

**Continúa con el uso de la palabra la doctora Beatriz Elena Londoño, Secretaria de Transparencia Vicepresidencia de la República:**

Muy bien, un saludo a los Honorables Representantes, señor Presidente, doctor Lorduy, qué gusto contactarlo por estos medios, muchas gracias por concedernos la palabra. Para la Vicepresidencia de la República, la Secretaria de Transparencia, es una necesidad contar en Colombia con una regulación que organice el ejercicio del cabildeo y que por supuesto promueva la transparencia en todas las entidades públicas. Desde la Secretaria de Transparencia, hemos hecho un análisis del Proyecto de Ley que se está analizando y especialmente, frente a la regulación que sobre el mismo tema de cabildeo se ha tratado desde la Vicepresidencia de la República.

En la Vicepresidencia se tiene igualmente un Proyecto en ese sentido y en particular también, frente al Proyecto de Ley que fue recibido en la Vicepresidencia en la Secretaria para comentarios, enviado por la Senadora Angélica Lozano. Consideramos necesario incluir o que la iniciativa que vaya a regular el cabildeo, incluya por ejemplo, definiciones más amplias si, se pueda prever no solamente la definición básica de cabildeo sino que además recoja definiciones como por ejemplo, las que trae la OCDE en la materia, tiene que tener como finalidad la regulación y control de todas las actividades profesionales de cabildeo como por ejemplo, además la promoción de intereses ante las autoridades públicas, debe incluir definición de términos amplios como promoción de intereses, interés particular, cliente, registro de cabilderos, hay muy importante igualmente considerar que el cabildeo puede ser de manera oral o escrita y siempre obviamente para influir en la legislación, para influir en políticas o para influir en decisiones administrativas, puede igualmente llegar al poder legislativo a nivel nacional y subnacional, tiene lugar igualmente en el Poder Ejecutivo cuándo se incluye por ejemplo, para la adopción de reglamentos en el diseño de Proyectos o en la celebración de contratos.

El término de funcionarios públicos no se refiere solamente a funcionarios públicos, comprende cualquier nivel de empleado del sector público o los titulares de los cargos que se presenten en elección, ya sea en el Ejecutivo o Legislativo. Igualmente, implica la posibilidad de acudir a una persona en provecho para explicar sus conocimientos, para compartir su capacidad intelectual sobre determinada materia. Igualmente, encontraríamos muy conveniente que, en esas actividades de lobby, se prevea también la posibilidad de nivelar las condiciones y la participación de todos los interesados

en los escenarios de tomas de decisiones, poner en conocimiento de las autoridades, las opiniones y perspectivas de otros actores, esto entendemos es necesario para promover la apertura de los escenarios públicos y de la legislación. Y finalmente, como aspectos más relevantes, encontramos necesario determinar las autoridades frente a las cuales se realizan esas actividades de cabildeo, establecer las obligaciones de esas autoridades y muy importante, encontramos el registro de cabilderos e igualmente en ese registro, la responsabilidad de velar por la permanente actualización de la información y señalar la autoridad competente para sancionar el incumplimiento por parte de los cabilderos de sus obligaciones de registro inicial o de actualización permanente de información.

Esos serían como los grandes temas que queríamos mencionar y llamar la atención, obviamente estamos desde la Secretaría de la Transparencia, atentos a trabajar con quienes ustedes consideren pertinente, para compartir la información que tenemos a partir de la tarea diaria en la Secretaría o de los compromisos internacionales que Colombia ha adquirido en la materia y estamos seguros que uniendo esfuerzos, vamos a lograr una muy buena regulación en la materia, que complementa todas las otras actividades y regulación que venimos promoviendo desde la Secretaría de Transparencia en pro de consolidar la transparencia, la legalidad y la integridad. Muchas gracias.

**Secretaria:**

Mil gracias. Señor Presidente.

**Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado:**

Presidente, una Moción.

**Secretaria:**

¿Doctor Andrés? Ayúdeme doctor Albán.

**Presidente:**

Doctora Londoño de la Secretaría de Transparencia, muchísimas gracias por su valiosa participación. Tiene el uso de la palabra doctor Alejandro Parada de Viva la Ciudadanía.

**Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado:**

Sería posible doctor Calle, que le pudiéramos.

**Presidente:**

Doctor Lorduy, para una Moción de Orden.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado:**

Presidente, es que está en el chat la doctora María Lucía Torres, está solicitando intervenir, ella dice que tiene un compromiso académico y si el doctor Parada, no tiene ningún inconveniente, a mí me gustaría que la doctora María Lucía cumpla con su compromiso académico y nos dé sus comentarios antes de irse. Doctor Parada, no sé si usted tendría

algún inconveniente, sin embargo, lo autorice el Presidente.

**Presidente:**

Con el mayor gusto doctor Lorduy. Tiene el uso de la palabra la doctora María.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora María Lucía Torres, Universidad del Rosario:**

Muy buenas tardes para todos Honorables Representantes. Muchas gracias Presidente por hacer atención a la Moción que presentó el Representante Lorduy, muchas gracias por la invitación. Actúo en nombre y representación del señor Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, el doctor José Alberto Gaitán quien recibió la amable invitación, tal como dio cuenta la señora Secretaria.

Voy a ser muy precisa en mis comentarios, toda vez que ya remitimos al correo indicado en la invitación, las observaciones formuladas por los profesores de la Universidad que atentamente revisaron la iniciativa. En primer lugar, consideramos por supuesto fundamental, la existencia de una reglamentación de la actividad de cabildeo sobre todo porque venimos haciendo seguimiento a la actividad Legislativa desde hace 15 años a través del Observatorio Legislativo de la Facultad de Jurisprudencia. Sin embargo, consideramos que las condiciones en las que está planteado el Proyecto de Ley no son convenientes, en el sentido en que termina sacrificándose una serie de principios y de valores constitucionales, que de tramitarse en este sentido y con estas algunas imprecisiones, podría llegar a ser inconstitucional en un trámite ante la Corte Constitucional.

En ese sentido lo primero que quisiéramos señalar, es que al ser Colombia un país democrático y al tener establecido sus cimientos de Estado Social de Derecho, tiene la participación como eje esencial y en ese sentido significa que la participación es derecho, es valor y es principio y el ciudadano tiene la posibilidad de participar en los escenarios en los que pueda hacer control y ejercicio de la toma de las decisiones que lo puedan llegar a afectar. La Corte ha dicho que esa participación entonces no se puede limitar, ni pueden tomarse medidas que abstengan o impliquen que el ciudadano no acceda a esos espacios o que haya un retroceso en lo que ya se ha logrado en términos de participación pública y no sólo en términos directos del ciudadano sino también a través de organizaciones sociales y organizaciones. En ese sentido se aplaude por supuesto que haya un Proyecto de Ley que tenga como base el acceso a la información, el tema de la transparencia, pero no a cuenta de sacrificar otros derechos u otros principios constitucionales, es decir, pretender someter todo escenario de participación al cabildeo, desconociendo algunas limitaciones ya establecidas por la jurisprudencia, podría llegar a ser muy riesgoso. En ese sentido, hago alusión a aspectos como en las definiciones, la palabra cabildeo y la palabra cabildero son demasiado abiertas y parecieran incluir todo tipo

de participación y resulta que hay espacios de participación, especialmente aquella asociada a los temas sociales y a las organizaciones de grupos que defiende los intereses de grupos vulnerables, que claramente no entran dentro del paquete de lo que se estaba imaginando como cabildeo o cabildero. Es decir, que se está refiriendo mucho más, a todo el tema del cabildeo de los grupos de interés público, perdón de intereses privados, relacionados a la defensa de intereses particulares, pero se está dejando de lado, los escenarios de participación de grupos vulnerables y de organizaciones sociales y se está cubriendo sobre esto a todos.

En ese sentido, si yo me imagino a una comunidad apartada, que necesita llegar a hacer valer sus intereses, sus inquietudes, o sus preocupaciones, ante un Ministro o ante el Congreso mismo, entonces ¿Está haciendo cabildeo? Eso quiere decir que cuando las personas necesitan tener una participación y me estoy refiriendo en esto a organizaciones sociales, o a la Academia misma que no figura en el Proyecto, ¿Tiene que registrarse como cabildero, para ejercer el derecho a la participación? Entonces, creo que la palabra cabildeo es muy válida, pero hay que precizarla igual que el cabildero, hay que caracterizar qué se entiende por cabildeo, qué se entiende por cabildeo y por cabildero y en ese sentido no someter todo escenario a esto, porque entonces todo tipo de participación, necesitaría no solamente la caracterización de cabildero, sino además estar registrado y eso atenta contra los principios constitucionales de la participación.

Entonces, creo que el Proyecto tiene que tener unas precisiones de caracterización en sus definiciones y adicionalmente, tiene que partir de diferenciar el cabildeo como la capacidad de influencia que tienen los actores privados entorno a sus intereses, de los escenarios de participación y de ejercicios ciudadanos y de deliberación social, que en la práctica pueden llegar a constituir escenarios de incidencia, pero que parten de una noción muy diferente de la que parten los actores privados y los grupos de interés en el ejercicio de la actividad. De la misma manera, y muy en el mismo sentido, el Artículo 7°, por ejemplo, cuando hace alusión al registro que debe llevarse a cabo, pues básicamente está haciendo alusión a todos aquellos que realizan cualquier participación en escenarios de tomas de decisiones, de asuntos relacionados con sus intereses, pues nuevamente estaríamos sometiendo a esta condición, a todo escenario en que los grupos sociales, grupos vulnerables que muchas veces no tiene representación directa, sino que se agremian o lo hacen a través de organizaciones que defienden sus intereses, pues tendrían que estar registrados y ni hablar de la Academia, a la que ustedes mismos acuden en su calidad de experta en muchos asuntos, para que formen parte de audiencias, y lo mismo

lo hace la Corte Constitucional por ejemplo, pues entonces las academias.

**Presidente:**

Concedámosle un minuto más a la doctora María Lucía Torres, para que redondee la idea de lo que está expresando en el último punto, relacionado con la Academia.

**Continúa con el uso de la palabra la doctora María Lucía Torres Villareal, Profesora de la Universidad del Rosario:**

Muchas gracias Honorable Representante. Solamente señalar, que en ese sentido entonces, la Academia tendría que estar registrada como cabildera, para poder realizar todo tipo de incidencias que desde la Academia se pretende hacer en apoyo a la actividad legislativa. Solamente terminaría por señalar, que es válido tener un esquema de regulación del cabildeo, pero no a costa de los espacios y canales de comunicación y participación de los ciudadanos que ya han establecido, porque eso significaría un retroceso en los términos que la misma Corte lo ha señalado y creo claro, por supuesto, que debemos atender todos los lineamientos de la OCDE, pero no a fuerza de los principios constitucionales. Muchas gracias señor Presidente.

**Presidente:**

Muchísimas gracias a usted doctora María Lucía, no teníamos ninguna equivocación en querer escucharla, seguramente queremos escucharla más, que tenga feliz tarde en sus compromisos académicos. Doctor Parada, Viva la Ciudadanía, mi amigo el doctor Calle ha tenido necesidad de ausentarse, así que yo tengo el honor en nombre de él, de concederle el uso de la palabra a usted.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Alejandro Parada Díaz, Asesor en Incidencia, de la Corporación Viva la Ciudadanía:**

Gracias Representante Lorduy, bueno, de antemano agradecerles la invitación que nos han realizado y voy a ser muy preciso con los temas que vamos a tratar. Creo que Transparencia por Colombia y la doctora María Lucía Torres, recogen bastante nuestra intervención, sin embargo, nosotros quisiéramos hacer hincapié sobre tres puntos, que creo que pueda ser problemáticos y que pueden encontrarse una solución rápida y ágil para que el Proyecto no tenga mayores dificultades en su trámite y la primera de ellas, es que encontramos un poco problemático el tema de que sea la Superintendencia de Industria y Comercio quien sea la entidad encargada, o quién haga sus veces normalmente, en hacer las investigaciones y establezca las sanciones hacia los cabilderos hasta por un término de dos años.

En este punto, queríamos hacer solo como la duda, colocar la inquietud, sobre si no debería ser otra entidad o un organismo de control, entre ellos la Fiscalía o la Procuraduría, dependiendo de a quién investigue en el caso de la Fiscalía a los cabilderos, y a la Procuraduría los funcionarios públicos, esto

atendiendo a que sea un órgano de control y no un ente administrativo, quien haga las sanciones, esto acatando también recomendaciones de la OCDE y adicionalmente, retomando el fallo que se dio hace poco sobre la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Gustavo Petro. La idea de esto, es que las sanciones que puedan inhabilitar cargos públicos y si bien pueden aplicarse en ese término y lo mencionó el Proyecto en la Procuraduría, los hagan órganos de control.

Adicionalmente, también tenemos la misma preocupación que tiene la doctora María Lucía y es que, las definiciones son demasiado generales en el texto sobre esto queremos hacer hincapié, en que se deben hacer más específicas y especialmente, precisar sobre la actividad del cabildeo, la definición de las posibles modalidades de cabildeo y una distinción entre el cabildero independiente y la firma de cabildeo. Esto con dos intenciones, uno, en el registro que se plantea, debe existir la posibilidad de que exista una desagregación o qué exista posiblemente una forma de identificar cuáles son las firmas de lobby o cabildeo especializadas en la materia y a qué intereses representa, eso está contenido en el Artículo 4° del Proyecto, pero nos queda la duda al igual que la doctora María Lucía, es el tema del cabildero independiente, aquel que hace cabildeo de manera sin ánimo de lucro, que no tiene un negocio sobre esto, sino que responde a grupos de interés. En ese sentido, sí creemos que debe hacerse una distinción específica en el Proyecto, hacerse esa claridad para evitar estos problemas que pueden surgir con el tiempo.

Adicionalmente, creemos que hay una falencia frente al reporte, creemos también en ese sentido, que debe ser los funcionarios públicos quién reporten también las reuniones que tengan, no necesariamente tiene que ser cualquier conversación, sino reuniones que tengan con cabilderos y adicionalmente, que reporten las reuniones que tienen con entidades de lobby o cabildeo internacional, esto porque en el Proyecto se habla de quienes operan en el país, pero con la experiencia que nos deja el caso de Odebrecht, es que no necesariamente las empresas que vayan o que operen en un país, tienen intereses propios en el mismo. O pueden operar desde distintos países que intervienen en las políticas y las decisiones gubernamentales, sin tener que ingresar de manera directa al país y hablar con los funcionarios del mismo. En ese sentido, creemos que debe existir una obligación y dentro del Proyecto debe establecerse, que cuando salga del país un funcionario público, reporte las razones de su salida, si se hace en el marco de sus funciones o con dineros del erario público.

Finalmente, y para ser muy breve y no demorarme más, quisiéramos rescatar también que el Proyecto tiene una falencia frente al tema de participación ciudadana, creemos que la mención es válida, es un avance, pero debe hacerse completamente tácita y clara, de que se debe garantizar el acceso a la información en todos los sentidos, ¿A qué me

refiero, en todos los sentidos? Primero, que debe ser completamente público y segundo, que estar también disponible en diferentes idiomas. Actualmente hay grupos de interés en este país, que manejan otros dialectos diferentes al español, que no tienen esa capacidad del acceso al idioma. En ese sentido, debe existir la posibilidad que se pueda traducir o de que existan mecanismos para que de alguna u otra forma, comunidades indígenas o étnicas, pueden hacer incidencia y hacer control sobre estos reportes. No siendo más y viendo que ya varias personas han recogido nuestra intervención agradecerles la invitación, nuevamente y muchísimas gracias.

**Presidente:**

A usted doctor Parada, muchísimas gracias por su intervención, sus apuntes y consideraciones que van a enriquecer este proyecto. A continuación, quiero concederle el uso de la palabra a la doctora Diana Carolina Vivas de la ONG Educar Consumidores. Doctora Diana, tiene usted la palabra.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Diana Carolina Vivas, de la ONG Educar Consumidores:**

Hola, buenas tardes para todos y todas, Muchas gracias Representante y muchas gracias a la Comisión Primera, que nos permite hacer una intervención respecto a este Proyecto de Ley, que consideramos también muy importante. Desde Educar Consumidores, que es una organización de la sociedad civil, que viene trabajando en diferentes temas de promoción de la defensa del derecho a la salud y la alimentación adecuada, hemos hecho muchas veces, ejercicios de incidencia ante el Congreso y ante diferentes entidades del Estado y precisamente por eso, es que hemos identificado serios problemas en el articulado del Proyecto 015, tal como está formulado.

Compartimos las preocupaciones que han señalado quienes me han antecedido en la palabra, en particular el doctor de Transparencia por Colombia, la doctora de la Universidad del Rosario, el doctor de la Corporación Viva la Ciudadanía, ¿Por qué? Porque efectivamente tal cual está redactado el articulado, pareciera que las organizaciones que no están constituidas como entidades o empresas de cabildeo o de lobby, quedarán por fuera de esa reglamentación, pero, además, pareciera que no pudieran participar, si es que no están registradas dentro de ese registro que crea la ley o que pretende crear la ley. Esto lógicamente vulnera la Constitución, atenta contra el derecho de la participación y deja en el limbo, a las personas incluso naturales, que quieren acceder a alguna institución pública en defensa de algún interés.

Ahora bien, a nosotros nos da temor, que si la ley es aprobada tal cual está, suceda más adelante que quizás algún asesor o asesora o algún Congresista, o sea, impida que una persona que no esté registrada dentro de ese registro, acceda a acciones de incidencia, ¿Por qué? Lamentablemente en Colombia muchas veces sucede que, si no se

cumple con una formalidad en particular, es como si en verdad no se pudiera acceder a ella, entonces, identificamos que tal cual está el articulado, eso podría pasar. Entonces, el Proyecto tiene que ser modificado para garantizar, que no se vulnere la participación de ningún ciudadano en Colombia y tampoco de ninguna organización.

Compartimos las preocupaciones que mencionaba hace un rato la doctora María Lucía, respecto del derecho a la participación, compartimos las preocupaciones mencionadas respecto a quiénes van a ser los agentes sancionadores. Efectivamente consideramos que la Superintendencia de Industria y Comercio, cuya función es velar porque haya una regulación de la competencia igual y un control y no digamos, acciones de desfavorecer competencia y demás o de competencia desleal, no tiene cabida, no tiene cabida en un Proyecto como éste, y no tendría las funciones en sí para poder controlar y ejercer el ejercicio de control de lo que sería la incidencia o el cabildeo. Totalmente de acuerdo en que no es la SIC la entidad llamada a buscar sanciones.

Otra cosa que nos preocupa o que queremos resaltar, es que cuando uno piensa en un proyecto de lobby o de regulación del cabildeo, se imagina que lo que está buscando el Proyecto, es hacerles frente a los conflictos de intereses, que muchas veces han impedido que reglamentaciones en favor del bien general salgan adelante, que muchas veces se han interpuesto, pues para que una ley que protege intereses generales sea aprobada. Claro, uno se imagina eso, pero realmente como está escrito el Proyecto, no hay nada que garantice que va a haber un control de esos conflictos de intereses, que lamentablemente han afectado tanto la adopción de medidas de política pública en Colombia.

Entonces, si consideramos que hay algunas cosas preocupantes del Proyecto, que sugerimos sean modificadas, nosotros todavía no les hemos hecho llegar el texto con nuestras recomendaciones, nos excusamos por eso, pero esperamos poderles hacer llegar la próxima semana y un último punto que queremos resaltar. Si el articulado quiere ser más comprensivo y más garantista, es importantísimo que tengan en cuenta, que por ejemplo Colombia hace parte del Convenio Marco para el Control del Tabaco, que es el primer tratado de derecho a la salud vinculante digamos, y ese Convenio es muy claro al establecer que la Industria Tabacalera no puede hacer parte de los escenarios de toma de decisión.

Me permito leer a continuación un texto del Convenio Marco, dice explícitamente, “Los estados parte, tienen como obligaciones, una de ellas es, a la hora de establecer y aplicar sus políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las partes, es decir los Estados, actuaran de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses, creados de la Industria Tabacalera, de conformidad con la legislación Nacional”. Sería maravilloso, que en un texto que busca regular el cabildeo, esto quedara explícito también, acogiendo incluso una de las obligaciones

que ya tiene Colombia en materia de derecho a la salud en cuanto a lo que se refiere a la Industria Tabacalera y su participación. Creo que lo dejaría ahí porque insisto, estamos muy de acuerdo con las intervenciones previas. Gracias.

**Presidente:**

Muchísimas gracias doctora Diana Carolina, muy interesantes intervenciones. Queda encargada de la Presidencia de esta Audiencia, la doctora Juanita Goebertus, pero antes permítame presentar a una amiga de la ciudad de Barranquilla, del Departamento del Atlántico, quien hoy vive en Bogotá y ocupa la honorable posición de ser una alta directiva del Partido Conservador, doctora Betty Echeverría tiene usted la palabra.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Betty Echeverría de Daníes, Secretaria General del Partido Conservador Colombiano:**

Muchas gracias doctor César Lorduy, buenas tardes a todos, es un placer estar aquí acompañándolos en este gran Proyecto de cabildeo, sin lugar a dudas es una iniciativa que consideramos en el Senado de la República en el año 99, bienvenido este Proyecto, precisamente hemos estado con la oficina jurídica del Partido, estudiándolo este y los demás Proyectos que se están debatiendo en estos momentos tan difíciles para nuestra Colombia. Gracias doctor Lorduy, por tomar la iniciativa de saludarme, creo que este es un Proyecto que Colombia necesita con todos los ajustes que hemos escuchado en esta tarde, no dejar actores por fuera de este Proyecto donde haya un lobby, un cabildeo a todos y cada uno de los Proyectos y todos los actores sociales y de todo el orden económicos y demás, tengan realmente participación en lo que se llama el Proyecto de Cabildeo.

Estaremos enviando nuestras propuestas para mejorar este Proyecto, hemos escuchado unas muy interesantes como la Academia y todos realmente los intervinientes en esta tarde, en esta Audiencia. Muchas gracias a todos.

**Preside la Audiencia la Honorable Representante Juanita María Goebertus Estrada.**

**Presidente:**

Muchísimas gracias doctora Betty por su participación. Tiene el uso de la palabra la doctora Vielka Yelitza del partido ASI, ¿No sé si se encuentra la doctora Vielka?

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Vielka Yelitza Rosado Oviedo, del Partido ASI:**

Buenas tardes a todos los presentes, les saluda Vielka Rosado, delegada del Partido Alianza Social Independiente. De acuerdo a todos los intervinientes, me sumo a cada uno de los ajustes propuestos y los veo muy convenientes y estaremos enviando

también nuestras propuestas, para sumarnos a las mejoras de este Proyecto de Ley. Gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias doctora Vielka. No tenemos en este momento en registro a nadie más, no sé si hay alguna persona, escribe ahí Juan Arturo González de la Andi, adelante doctor González, tiene la palabra.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Juan Arturo González, de la ANDI:**

Representante muchas gracias, muy buenas tardes para todos, mi nombre es Juan Arturo González, yo hago parte del equipo de la Vicepresidencia Jurídica de la ANDI. Queremos pues en primera medida, agradecer mucho que se abra este primer espacio para la discusión este proyecto de ley y en general digamos queríamos presentar muy someramente, nuestra preocupación por el mismo, pues porque el mismo lo consideramos inconveniente, toda vez que no vemos digamos con claridad que la construcción del mismo esté en armonía con la participación ciudadana, en nuestro caso en particular, nos asociamos para tratar con las autoridades de la forma cómo se constituyen las decisiones públicas y con los naturales que trae la Ley y la Constitución.

Dentro de los puntos digamos que nosotros vemos como inconvenientes que trae el proyecto, vemos que no es claro cuál es el límite para contactar al funcionario público, pues no es digamos evidente, si una simple charla que un ciudadano tenga con un digamos una persona que tenga un cargo público, un congresista, un alcalde, pues ya requiera digamos de hacerse a las obligaciones, digamos que exige el Proyecto. Entonces, digamos que eso nos preocupa a nosotros, presentaremos posteriormente un documento y lo radicaremos ante la Comisión, pero pues queríamos dejar la constancia de nuestra participación y de la inconveniencia que vemos frente al proyecto. Muchas gracias.

**Presidente:**

Gracias doctor González, estaremos atentos a leer el documento en más detalle de la posición de la ANDI. No tenemos a nadie más registrado, si hay alguna persona más en la Sesión que quiera hacer uso de la palabra, lo puede mencionar en el chat, de lo contrario si hay algún Congresista que quisiera hacer una pregunta a los participantes de esta audiencia, podríamos hacerlo en este espacio, o de lo contrario llegaríamos al final de esta Audiencia Pública. No veo a ninguna persona levantando la mano.

**Secretaria:**

El señor Dagoberto Rafael, aquí lo veo en pantalla doctora, ¿No sé si quiere participar o no?

**Presidente:**

Doctor Dagoberto ¿Usted quiere hacer uso de la palabra? Tiene que abrir su micrófono, porque si no, no lo escuchamos. Doctor Dagoberto.

**Secretaria:**

No doctora, no va a participar.

**Presidente:**

Perfecto, vale. Reitero, vi que hizo presencia también el Representante Erwin Arias, reitero, si hay algún Representante que quiera hacer una pregunta o alguna conclusión. Doctor Dagoberto lo oímos, adelante por favor tiene el uso de la palabra.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Dagoberto, del Equipo Jurídico del Partido Conservador Colombiano:**

Buenas tardes a todos, yo hago parte del equipo jurídico del Partido Conservador y quisiera aprovechar la oportunidad pues para hacer algunos comentarios referentes al Proyecto. Indudablemente como muchas personas que me han antecedido en el uso de la palabra, hay muchas cositas que le hacen falta al Proyecto y que yo creo que en el camino y con el concurso de todas las personas que han intervenido y están en la disposición de enviar sus comentarios, el Proyecto puede salir adelante. Además, que dicho sea de paso, en la reafirmación que la costumbre es una de las fuentes del derecho, y sería esta la oportunidad de cristalizar eso, pues para nadie es desconocido que el cabildeo es una actividad que desde largo tiempo se practica y yo creo que el Proyecto lo que va es a legalizar, una actividad que se viene ejerciendo a lo largo de muchos años en todos los estamentos, órganos e instancias del Estado.

Comenzando, estuve leyendo hoy someramente el Proyecto y miraba el Título, en el Título encontramos la expresión “Por medio de la cual”, entonces para mí, la expresión no debe ser por medio de la cual sino por medio del cual, porque se refiere, el artículo se refiere al sustantivo que es proyecto y el proyecto es masculino, por lo tanto, no podría ser por de la cual sino del cual. En cuanto al objeto, ya vimos que de la definición del objeto que trae el Proyecto, podemos fácilmente colegir que existe dos sujetos de la actividad del cabildeo, del sujeto activo que es cualquier persona como el Proyecto lo dice, natural o jurídica y la que podríamos llamar la parte pasiva o sujeto pasivo, que es el Estado. Entramos al Artículo 2° en donde se habla de las definiciones, la palabra cabildeo y en esta definición encontramos las siguientes para mí incongruencias, uno, se restringe la actividad a la simple comunicación, sin tener en cuenta que la actividad de cabildeo, para obtener los resultados deseados implica algo más que una simple comunicación pero que es una actividad, entonces necesitaría un margen más amplio y yo

creo que esa actividad le faltaría una expresión donde quepa la palabra gestión, la palabra relación o la palabra actuación.

Otra cosa, se utiliza la expresión cargo público, lo que me parece a mi modo de ver incorrecto, pues se restringe el ámbito de aplicación de la actividad, ¿Por qué? Porque solamente cargo público, yo creo que cargo público es una especie y si la Ley es impersonal y general, debe tener un ámbito general, personal y un ámbito de aplicación muchísimo mayor, ya que existen órganos, dependencias o entidades del Estado, que no son necesariamente cobijados por la expresión cargo público, un cargo público de tal manera que dejaríamos al margen de la actividad de cabildeo, a muy buena parte del aparato estatal.

Por lo anterior, yo propongo que esa definición quedara como cualquier relación, actuación o gestión que se realice ante entidad, órgano o dependencia del Estado de manera directa o indirecta, con la finalidad de influir o incidir en las decisiones desde su competencia, realmente ese es el objeto que se persigue.

#### Presidente:

Doctor Dagoberto ha finalizado su tiempo, yo veo que su intervención está bien detallada, yo sugeriría que en todo caso usted nos haga llegar un documento para poder compartir con toda la Comisión y garantizar que sus comentarios sean conocidos, en todo caso si necesita más tiempo está bien si tiene dos minutos más sería suficiente, ¿Cuánto necesita doctor? Tiene que volver a abrir su micrófono doctor.

#### Continúa con el uso de la palabra el doctor Dagoberto, del Equipo Jurídico del Partido Conservador Colombiano:

Yo agradezco la oportunidad y a través de nuestra jefa, la Secretaria Jurídica del Partido, le haremos llegar por escrito los comentarios, para que sean tenidos en cuenta en la discusión y ojalá sean de un buen aporte para el futuro positivo de este Proyecto de Ley. Muchísimas gracias muy amables.

#### Presidente:

Muchas gracias a usted doctor Dagoberto, con su intervención damos entonces por finalizada esta Audiencia Pública, muchísimas gracias a todos los ciudadanos y ciudadanas que nos acompañaron y a las organizaciones por participar y enriquecer este proceso legislativo.

#### Secretaria:

Muchas gracias doctora Juanita, se ha dado por terminada la Audiencia siendo las 3:31 de la tarde y manifestar a usted y a todos los Representantes e invitados a esta Audiencia que la misma será publicada en la gaceta del Congreso, mil y mil gracias y muy tardes.

## Anexos: Dieciséis (16) folios



Bogotá D.C., 24 de septiembre de 2020

Honorables Representantes  
**MESA DIRECTIVA**  
 Comisión Primera  
 Cámara de Representantes  
 Ciudad

**Asunto:** Comentarios Preliminares al Proyecto de Ley No. 015 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas." – Universidad del Rosario.

Dada la importancia de la participación de la Academia en el proceso legislativo adelantando por el H. Congreso de la República, la Universidad del Rosario ha venido desarrollando desde hace casi 15 años una especial labor de seguimiento a la actividad legislativa por conducto del Observatorio Legislativo de la Facultad de Jurisprudencia. El Observatorio apoya el trabajo desempeñado por los Despachos de los H. Congresistas en temas de trascendental relevancia para nuestro país, aportando, desde la Academia, elementos que se estructuran por expertos en los diversos asuntos que se abordan en las iniciativas legislativas.

Desde la Facultad de Jurisprudencia, extendemos nuestro agradecimiento por la invitación formulada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes para participar con observaciones en el trámite legislativo del proyecto de ley de la referencia. En ese sentido, a continuación se realizarán algunos comentarios generales y algunos más concretos en los que se expresarán las consideraciones de nuestros expertos académicos respecto de la importancia de reglar la figura del cabildeo en Colombia, así como las circunstancias en las que esto debería ser regulado sin desconocer principios constitucionales como la participación y el pluralismo.

Atendiendo a lo anterior, esta intervención se dividirá en tres acápite: 1) Comentarios generales al Proyecto de Ley; 2) Comentarios particulares sobre el articulado del texto del proyecto; y 3) Conclusiones.

#### 1) COMENTARIOS GENERALES



Con la Constitución Política de 1991, Colombia se instituyó como un Estado Social de Derecho bajo la forma de república democrática, participativa y pluralista<sup>1</sup>. Esto implica, entre otras cosas, el hecho de que el ciudadano tiene la facultad de intervenir sobre el poder público directamente o a través de las organizaciones de las que se haga participe, para ejercer control sobre las decisiones que impliquen un impacto o afectación sobre sus derechos<sup>2</sup>.

Con base en esto, la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015 manifestó que, para proteger la participación como derecho de los ciudadanos surge para el Estado el deber de:

*(i) abstenerse de adoptar medidas de cualquier tipo que impidan el libre ejercicio de la participación por parte de ciudadanos y organizaciones sociales, (...) y (iii) el deber de implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados. Estos deberes del Estado se concretan en deberes específicos a los que a continuación la Corte se refiere: (i) El deber de abstenerse de estatizar la democracia y, en consecuencia, la obligación de proteger el pluralismo, (ii) Deber de promover formas de participación democrática que comprendan no solo la intervención de partidos o movimientos políticos sino también de organizaciones sociales de diferente naturaleza. (...) (Subrayado fuera del texto).*

En este sentido, pese a que la exposición de motivos del Proyecto de Ley en comentario y su articulado tienen como base el artículo 144 Constitucional, la promoción de la transparencia y el acceso a la información para disminuir los índices de corrupción, diremos desde ya que la manera en la que está dispuesto el texto del proyecto sacrifica los principios constitucionales y mecanismos de participación al querer someterlos todos a la figura del cabildeo y desconoce el deber del estado de abstenerse de adoptar medidas que impidan el libre ejercicio de la participación de los ciudadanos y las organizaciones sociales, por las razones que serán expuestas en la siguiente sección.

#### 2) COMENTARIOS PARTICULARES

En este apartado se expondrán las apreciaciones particulares a algunos artículos del texto del proyecto que, según nuestras apreciaciones, representan un riesgo para el ejercicio efectivo de la participación y no responden al objetivo por el cual se quiere expedir la norma en comentario.

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 1.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.



**ARTÍCULO 2**

- En relación con el artículo 2° que establece las definiciones, cuyo texto es el siguiente:

*Artículo 2. Definiciones*

*Cabildeo: Cualquier comunicación directa o indirecta con un cargo público que se realice, gestione o instruya con la finalidad de incidir en decisiones sobre cuestiones públicas.*

*Cargo público: incluye a todas aquellas personas con poder de decisión (y sus asesores), que sean electas, nombradas o contratadas en el poder ejecutivo o legislativo del ámbito nacional y territorial.*

*Cabildero: Cualquier persona natural o jurídica o grupos de interés que participen en actividades de cabildeo, ya sea para fines privados, públicos o colectivos, con o sin remuneración, con sede en Colombia o que desarrollan actividades en el país.*

*Actuaciones del Estado: Cualquier proceso mediante el cual la administración pública establece políticas que afecten de manera positiva o negativa a los diversos sectores de la sociedad mediante el trámite, aprobación, rechazo, modificación y derogación de leyes, actos legislativos y cualquier acto administrativo de carácter general.*

Iniciaremos diciendo que las definiciones que se le otorgan a las palabras “cabildeo” y “cabildero” son demasiado abiertas y parecieran incluir cualquier forma de participación. En ese sentido es importante recordar que las figuras de participación ciudadana son múltiples y no hacen referencia solamente a las consagradas en el artículo 103 de la Constitución Política, sino que también incluyen diversas formas de participación individual y social como las de los colegios profesionales (art. 26), las organizaciones sindicales y gremiales (art. 39), las organizaciones en las que participan los jóvenes (art. 45), las organizaciones deportivas (art. 52) las instituciones de educación (art. 68), las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 78) así como los partidos y movimientos políticos (art. 107) ante las distintas entidades del Estado teniendo en cuenta el carácter universal y expansivo de la democracia participativa<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



De igual manera, las definiciones de “cargo público” y “actuaciones del Estado” resultan muy extensas y deberían estar pensadas en torno al ámbito de acción del cabildeo y así reducirlo a la incidencia ante organismos representativos de elección popular tales como el Congreso, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales, las Juntas de Acción Comunal, el presidente, alcaldes y gobernadores<sup>4</sup>.

Con este contexto, estas definiciones requieren una verdadera caracterización de lo que se entiende por hacer cabildeo y ser cabildero pues, como se expresó en los comentarios generales, so pretexto de proteger la participación, el acceso a la información y hacerle frente a la corrupción, no se puede someter todo escenario de participación a esta figura pues desconoce el derecho de los ciudadanos a incidir en las decisiones que los afecten y va en contra del compromiso constitucional de facilitar esa incidencia<sup>5</sup>. Así las cosas, el esfuerzo por regular el cabildeo se convierte en una figura inoperante e incluso inconstitucional por la manera en la que aparece dispuesta en el presente proyecto, pues ni siquiera en sus definiciones aclara el hecho de que el cabildeo debe ser entendido como la capacidad de influencia que tienen los actores privados en torno a sus intereses particulares y por ello no puede confundirse con la normal participación del ciudadano y la sociedad en general ante cualquier “cargo público”.

**ARTÍCULO 7:**

- En relación con el artículo 7° sobre los derechos de los cabilderos, cuyo texto es el siguiente:

*Artículo 7. Los cabilderos registrados tendrán derecho a participar en decisiones públicas relacionadas con sus intereses manifestados mediante la inscripción ante el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo (ROC). Este derecho debería aplicarse en particular a asuntos legislativos y de elaboración de políticas públicas, incluyendo todos los niveles de gestión, una vez se formalice el ROC.*

Teniendo en cuenta las definiciones analizadas anteriormente, que pretenden incluir cualquier comunicación ante cualquier entidad o cualquier funcionario público como cabildeo, se reiteran los inconvenientes cuando del estudio del artículo 7° del proyecto de Ley en comento se infiere que solo aquellos que se encuentren registrados como cabilderos tienen derecho a participar en la toma de decisiones relacionadas con sus intereses. Esto implica que, además de obstaculizar la participación, este proyecto cierra los espacios dispuestos ante las distintas corporaciones para que los ciudadanos manifiesten sus

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-285 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuvro.



preocupaciones y, pese a que la constitución no dispone en ninguno de sus artículos que el ciudadano para participar necesite algún tipo de registro, esta norma pareciera obligarlos a inscribirse en el llamado ROC.

Lo anterior nos permite hacer un llamado para que, a causa de las ambiguas definiciones de este proyecto de ley, las organizaciones sociales de base, minorías, academia, entre muchas otras entidades u organizaciones mencionadas en el análisis del artículo 2°, no se reconozcan y deban inscribirse como cabilderos cuando su participación, más allá de intereses particulares, reside únicamente en la protección del ordenamiento jurídico, la búsqueda del interés general y la protección de grupos en condición de vulnerabilidad.

**3) CONCLUSIONES**

Si bien la OCDE insta a fortalecer la gobernanza e integridad en América Latina y el Caribe para reducir los índices de la llamada “influencia indebida” a través de regulaciones sólidas para el cabildeo y el conflicto de intereses, lo cierto es el articulado de este proyecto, pese a que su exposición de motivos pretende fortalecer los espacios de participación y toma de decisiones, resulta golpeando las bases de la democracia al dar definiciones demasiado ambiguas que resultan desconociendo las distintas figuras de participación ciudadana plasmadas a lo largo de la constitución.

Ahora, la Constitución prohíbe eliminar alguna de las dimensiones de la democracia que puedan tener como resultado la supresión de cualquiera de las expresiones de la participación que han sido reconocidas por la Constitución. Esta prohibición protege los principios materiales y estructurales –o procedimentales- de la democracia y, en esa medida, considera inadmisibles las normas que prescindan absolutamente de los momentos de control o decisión de las dimensiones representativas o participativas de la democracia<sup>6</sup>. Así las cosas, la norma se cae por inconstitucional al intentar incluir como cabildeo toda forma de participación desconociendo los presupuestos constitucionales que fueron mencionados a lo largo de estas observaciones.

Finalmente, consideramos que son necesarias las aclaraciones y los comentarios aquí expuestos para que la norma que se pretende implementar responda de manera adecuada a las necesidades en materia de regulación de cabildeo y respeto de los principios democráticos.

<sup>6</sup> Ibidem



Deseando que los comentarios que se expusieron contribuyan al fortalecimiento y desarrollo de esta iniciativa y reiterando nuestra gratitud por tener en cuenta a la Academia en el trámite de esta importante iniciativa.

Con un atento y cordial saludo,

**JOSÉ ALBERTO GAITÁN M.**  
Decano  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario

**MANUEL ALBERTO RESTREPO MEDINA**  
Director Escuela Doctoral  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario

**MARÍA LUCÍA TORRES VILLARREAL**  
Directora del Observatorio Legislativo  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario

**PAOLA MARCELA IREGUI PARRA**  
Abogada del Observatorio Legislativo  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario

**ROSSI DANIELA CRUZ ARDILA**  
Asistente Jurídica del Observatorio Legislativo  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario



**Comentarios al Proyecto de ley no. 015 de 2020 Cámara “por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas”**

25 de septiembre de 2020

El presente documento contiene los comentarios de la Corporación Transparencia por Colombia al proyecto de ley 015 de 2020 Cámara “por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas”, que serán presentados durante la Audiencia Pública citada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el día 25 de septiembre de 2019.

Transparencia por Colombia agradece a los Honorables Representantes de la Comisión Primera la invitación extendida para participar en esta Audiencia Pública, y ve con beneplácito que el país pueda avanzar en una legislación para regular el cabildeo, teniendo en cuenta que es un tema de especial relevancia para la prevención y seguimiento de los conflictos de intereses así como de las influencias indebidas en las decisiones públicas.

Para iniciar, es importante reconocer que en un Estado Social de Derecho es necesaria la participación de diferentes grupos de interés para la construcción de lo público por medio del ejercicio democrático. En ese sentido, la actividad de cabildeo contribuye -junto con varios otros mecanismos- a que las autoridades públicas conozcan de las necesidades, experiencias y opiniones de ciudadanos, grupos y organizaciones, para la formulación de políticas públicas, leyes o toma de decisiones que apunten al bienestar colectivo. Para este efecto, es necesario que la actividad de cabildeo se realice en un ambiente abierto al escrutinio público y se apoye en procedimientos claros para evitar que el ejercicio de incidencia ante autoridades públicas sea afectado por riesgos de corrupción asociados a posibles escenarios de colusión entre actores legales o ilegales para obtener beneficios particulares mediante la afectación de las decisiones de los servidores públicos.

Teniendo en cuenta lo anterior y antes de realizar comentarios al Proyecto de Ley, destacamos la existencia de estándares, buenas prácticas y desarrollos conceptuales para la regulación del cabildeo elaborados por distintas organizaciones a nivel nacional e internacional, que ponemos a disposición de la Comisión Primera para ampliar el análisis de esta iniciativa legislativa, incluyendo los siguientes:

- International Standards for Lobbying Regulation: Towards greater transparency, integrity and participation: <http://lobbyingtransparency.net/>
- Recommendations on lobbying for OGP action plans: <https://images.transparencycdn.org/images/Rec-on-Lobbying-for-OGP-action-plans-FINAL.pdf>
- Quinto Informe de la Comisión Nacional Ciudadana de la Lucha Contra la Corrupción P.16. <https://transparenciacolombia.org.co/2015/09/27/quinto-informe-cnc/>
- Riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formulación de las leyes P.27 [https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/10\\_Cuaderno\\_parte\\_1.pdf](https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/10_Cuaderno_parte_1.pdf)
- Documento de Recomendaciones sobre Medidas Anticorrupción para el Gobierno Nacional P.13: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-medidas-anticorrupcion.pdf>

Página 1 de 6



Exhortamos además a que el debate de esta iniciativa legislativa se realice desde una visión amplia que considere la regulación del cabildeo como una pieza fundamental de la lucha contra la corrupción que debe articularse de manera particular con una gestión eficiente y transparente de los conflictos de intereses y de la financiación de partidos y campañas políticas. A la luz de esta “triada” de herramientas anticorrupción, destacamos que el avance que el Congreso de la República ha logrado con mediante la aprobación de la ley 2013 de 2019, y animamos a que mantenga los esfuerzos por abordar el régimen de financiación de partidos y campañas<sup>3</sup>, como un complemento a la discusión de iniciativa de ley en materia de regulación del cabildeo.

A continuación presentamos las observaciones al proyecto de ley objeto de la presente Audiencia Pública:

**1. Sobre el ámbito de aplicación de la ley.**

El artículo 2 menciona que la ley aplicará a “Cualquier comunicación directa o indirecta con un cargo público que se realice, gestione o instruya con la finalidad de incidir en decisiones sobre cuestiones públicas”, entendiéndose por cargo público a “personas con poder de decisión (y sus asesores), que sean electas, nombradas o contratadas en el poder ejecutivo o legislativo del ámbito nacional y territorial”.

Estas definiciones excluirían de la aplicación de la ley a entidades de la Rama Judicial, Órganos Autónomos y de Control, sin embargo consideramos que las mismas deben ser incluidas dentro del alcance de la ley. Por otro lado, estas definiciones podrían generar vacíos al no delimitar claramente quiénes son las personas que inciden sobre decisiones públicas.

En ese sentido, se invita a la Comisión Primera a considerar elementos incorporados en la propuesta del borrador de proyecto de ley que está siendo actualmente impulsado por la senadora Angélica Lozano, en el cual se propone una delimitación de los cargos a los cuales debería aplicar la obligación de registro de actividades de cabildeo, y en el cual se plantean excepciones sobre situaciones que no deberían ser consideradas como cabildeo. A continuación se señalan dichas consideraciones<sup>4</sup>:

**Artículo 3°. Autoridades obligadas.** En el contexto de la presente ley, se entienden como autoridades obligadas las siguientes:

**a) Sector Central de la Rama Ejecutiva en el Nivel Nacional:** El Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros, los Viceministros, los Directores de Departamentos Administrativos, los Superintendentes de Superintendencias sin personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas sin personería jurídica, así como los Altos Comisionados, Ministros Consejeros, Secretarios y Directores de la Presidencia de la

<sup>3</sup> En días pasados Transparencia por Colombia presentó comentarios a los proyectos de Acto Legislativo 02 y 07 de 2020 sobre la Reforma al Financiamiento de la Política.

<sup>4</sup> Tomado del borrador de proyecto de Ley de la Senadora Angélica Lozano “Por medio del cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el Registro Público de Cabilderos” del año 2020, enviado a Transparencia por Colombia para comentarios el 25 de agosto de 2020.

Página 2 de 6



República. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores;

**b) Sector Descentralizado de la Rama Ejecutiva en el Nivel Nacional:** Los Superintendentes de Superintendencias con personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas con personería jurídica, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios y los miembros de las Comisiones de Regulación. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores;

**c) Rama Ejecutiva del Nivel Territorial:** Alcaldes, Gobernadores, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios, los Diputados, Concejales y miembros de las Unidades de Apoyo Normativo. Así mismo estarán cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Subsecretarios y Asesores;

**d) Rama Legislativa:** los Congresistas, los Directores Administrativos, los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo y los Secretarios.

**e) Rama Judicial:** El Fiscal General de la Nación, los magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Director Ejecutivo de la Rama Judicial y los magistrados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en lo que tiene que ver con el ejercicio de la función administrativa que les compete. Así mismo, estarán cobijados por esta ley sus asesores. Lo anterior no podrá ser interpretado en forma que restrinja, limite o menoscabe la independencia y autonomía propias de la función judicial.

**f) Órganos de control, organismos autónomos e independientes:** El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, los magistrados del Consejo Nacional Electoral, los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, los Rectores de las Universidades Públicas, los directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, los comisionados de la Comisión Nacional del Servicio Civil y, en general, los servidores públicos del nivel directivo y asesor de los órganos autónomos e independientes. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Delegados, Directores y Asesores.

**g) En las Fuerzas Armadas:** El Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional, el Comandante del Ejército, el Comandante de la Armada Nacional, el Comandante de la Fuerza Aérea, y los demás miembros de la Fuerza Pública encargados de las adquisiciones.

**Parágrafo 1°.** Lo anterior no podrá ser interpretado en forma que restrinja, limite o menoscabe la independencia y autonomía propias de la función judicial.

**Parágrafo 2°.** Estarán también sometidos a las obligaciones que estipula esta norma los servidores públicos del nivel directivo y asesor de todas las entidades señaladas en el presente artículo.

Página 3 de 6



**Parágrafo 3°.** En ningún caso el cabildeo podrá recaer sobre temas relacionados con procesos jurisdiccionales adelantados por las autoridades señaladas en el presente artículo.

**Artículo 4°. Actividades no consideradas como cabildeo.** No serán consideradas actividades de cabildeo:

- Las realizadas por personas naturales o jurídicas para procurar el cumplimiento de las funciones propias de una autoridad, así como para manifestar a sus elegidos las preocupaciones generales que los inquietan o a su comunidad;
- Las opiniones, sugerencias o propuestas que se formulen en ejercicio del derecho a la libre expresión;
- Las realizadas por los medios de comunicación para recabar y difundir información;
- El requerimiento de información de carácter público en ejercicio del derecho de petición o el derecho de acceso a la información pública;
- Las intervenciones en las audiencias especiales y debates que se realicen ante el Congreso de la República;
- Las opiniones, sugerencias o propuestas alternativas que presenten los ciudadanos durante el término previsto en el numeral 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011 a los actos administrativos de carácter general;
- Las asesorías contratadas por las entidades públicas que representan las autoridades cobijadas por esta ley, de personas jurídicas sin ánimo de lucro, universidades y entidades análogas. Tampoco serán consideradas actividades de cabildeo las invitaciones que dichas instituciones extiendan a las autoridades, siempre que tengan relación con las asesorías contratadas por estas;
- La información entregada a un servidor público que haya solicitado expresamente a efectos de realizar una actividad o adoptar una decisión, de acuerdo con el ámbito de sus competencias;
- Los contactos entre entidades públicas.

Además de las autoridades obligadas anteriormente mencionadas, se recomienda incluir a Magistrados titulares y auxiliares de la Altas Cortes.

**2. Sobre una posible afectación al derecho de participación ciudadana.**

La Constitución Política en su artículo 2° establece como uno de los fines del estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Sin embargo, el proyecto de ley podría estar en conflicto con esta disposición constitucional al establecer la prohibición de “Iniciar actividades de cabildeo sin estar registrado en el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo (ROC) y contar con el identificador único<sup>5</sup>, y de establecer sanciones a quien viole esta prohibición”. Esta situación limitaría el acercamiento de la ciudadanía en términos de control social e incidencia sobre las decisiones públicas. Al respecto, recomendamos establecer una clara diferencia en el articulado

<sup>5</sup> Literal a. del artículo 8° del PL.

<sup>6</sup> Artículo 9° del PL.

Página 4 de 6



entre las actividades de cabildeo y los mecanismos y actividades de participación ciudadana que están previstas en la normatividad colombiana, en particular la ley estatutaria 1757 de 2015.

**3. Sobre la carga de responsabilidades y sanciones en los cabilderos.**

El articulado únicamente establece responsabilidades y sanciones para los cabilderos, y no sobre las entidades o cargos públicos en los que se está realizando el ejercicio de incidencia. Esta situación podría ser contraria a principios de rendición de cuentas y de responsabilidad de las autoridades públicas sobre las decisiones emitidas. Por lo tanto, se recomienda considerar que sea una obligación para entidades y cargos públicos registrar en el ROC actividades en las cuales tengan participación y puedan ser consideradas como cabildeo. De igual manera se recomienda establecer claramente las prohibiciones y sanciones en las cuales podrá incurrir el servidor público que incumpla lo estipulado en la ley, especialmente en los casos de omisión, ocultamiento y demora en la publicación de la información requerida.

**4. Sobre la reglamentación y aplicación de la ley.**

Se recomienda que dentro de cada entidad pública se definan responsables del registro de actividades de cabildeo, su actualización y el respectivo control al interior de las entidades. Así mismo, se recomienda que desde el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) se cree un código de buenas prácticas para cabilderos y un manual de procedimiento para servidores públicos en esta materia.

**5. Sobre la entidad responsable de la administración del sistema del ROC.**

El documento establece en su artículo 3 sobre el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo que "deberá ser de forma electrónica y de libre acceso a la ciudadanía. La información debe poder ser consultada en línea, a través de un único sitio web y de forma gratuita, administrado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República" (SIC). Se recomienda que el ROC sea administrado por el Departamento de la Función Pública (DAFP) e integrado al Sistema de Información y Gestión del Empleo Público SIGEP con el objetivo de vincular las bases de datos existentes en el sistema e identificar automáticamente posibles conflictos de intereses<sup>5</sup>. Cualquier irregularidad encontrada debería ser reportada automáticamente a la Procuraduría General de la Nación.

**6. Sobre el contenido mínimo del ROC.**

Adicional a lo establecido en los artículos 3º y 4º del PL, se recomienda que el ROC incluya:

- Un acceso público permanente que permita realizar búsqueda de información y filtros por entidad, cargo público, tema, fecha, cabildero y beneficiario final de la actividad de cabildeo.
- Posibilidad de identificación de cabilderos independientes y firmas de cabildeo.
- Posibilidad de descargar la información en formatos abiertos.

<sup>5</sup>El DAFP actualmente cuenta con el registro de hojas de vida de servidores públicos y de la bienes y rentas, conflictos de interés, declaración del impuesto sobre la renta y complementarios.



- Posibilidad de cruzar la información de cabildeo con la base de conflictos de intereses de los servidores públicos del DAFP.

**7. Sobre la armonización con mecanismos de prevención de la "puerta giratoria".**

En el artículo 8º del PL se establece la prohibición de "Adelantar actividades de Cabildeo ante entidades de las que era funcionario o contratista el cabildero dentro del año anterior al ejercicio de la actividad". Se recomienda que el periodo de la prohibición se extienda a por lo menos 2 años después de haber ejercido como funcionario público o contratista, esto en línea con el artículo 3 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) que estableció parámetros sobre prohibición para que ex servidores públicos gestionen intereses privados.

**8. Visibilidad de información sobre cabildeo en tiempo real.**

Para brindar a la ciudadanía información clara sobre las actividades de cabildeo, se recomienda incluir en el articulado la obligación para las entidades públicas de publicar de manera permanente en sus sitios web un vínculo de acceso al Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo; y que por su parte el DAFP publique un informe anual sobre actividades registradas en el ROC.

Cordialmente,

**Gerardo Andrés Hernández Montes**  
Director Ejecutivo

Cordial Saludo

Por medio del presente correo nos permitimos dar respuesta al Oficio No. C.P. C.P. 3.11 352-20 enviado el pasado 17 de septiembre por la honorable comisión primera de la Cámara. Adjunto se encuentra la intervención de la Corporación Viva la Ciudadanía sobre el proyecto de Ley No. 015 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas."

La persona que intervendrá en nombre de la corporación será el señor Alejandro Parada Díaz, asesor en Incidencia de la Corporación.

Agradecemos nos confirmen la recepción de este correo.

-

Alejandro Parada  
Asesor  
Estrategia en Incidencia y Presión Política



Bogotá, Septiembre 25 de 2020



Honorable Representante  
**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal  
Comisión I de Cámara  
Ciudad

**Asunto: Excusa asistencia Audiencia Pública Proyecto de Ley No 015/20 Cámara: "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas"**

Cordial saludo

Informo que por compromisos agendados con anterioridad, debo presidir el inicio de uno de los módulos del curso de Liderazgo, ofrecido por la colectividad para actuales gobernantes y militantes del Partido a nivel Nacional, lo que me impide atender su amable invitación para participar en la Audiencia Pública el día de hoy 25 de septiembre alas 2:30pm.

Pese a no asistir a tan importante audiencia pública, me permito remitir en documento adjunto algunos comentarios al proyecto de ley objeto de la invitación.

Cordialmente,

**ÁLVARO ECHEVERRY LONDOÑO**  
Secretario General  
Partido Social de Unidad Nacional –Partido de la U

Proyecto: Isabel Cristina Rico. Centro de Pensamiento




---

**AUDIENCIA PÚBLICA PROYECTO DE LEY No. 015/20 C. "EJERCICIO DEL CABILDEO"**

Honorables Representantes,

Fronte al proyecto de ley No. 015/20C "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se promueve la transparencia en las instituciones públicas", me permito presentar las siguientes precisiones:

El lobby o cabildeo, entendido como la estrategia llevada a cabo por un grupo de interés, grupo de presión o grupo de influencia, que pertenece a un sector de actividad específico y buscar por su accionar, defender sus propios intereses a través de los tomadores de decisión pública, por medio de un trabajo discreto, y apoyado sobre una vasta base de redes de contactos en los circuitos públicos, ejerciendo presión sobre los decisores legislativos y de política pública. Lo anterior, con el fin de influenciar la formulación y puesta en marcha de leyes, reglamentaciones y normas en general, que juegan a su favor.

**LA REGULACIÓN DEL CABILDEO EN COLOMBIA**  
La necesidad de regular la actividad del cabildeo en Colombia obedece por un lado, a lo consagrado en el artículo 144 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece que:  
Art. 144. Las sesiones de las Cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento. El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante Ley.

El reconocimiento del Cabildeo en la Constitución y la disposición de una posterior ley para reglamentarlo, fue introducido a través del artículo 7 del Acto Legislativo 01 de 2009. Para tal efecto, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes mediante la resolución N° MD 2348 de 2011, estableció un registro único de cabilderos con el fin de brindar mayor transparencia al proceso. Sin embargo, en la práctica esta solución no tiene mayor efecto ya que algunos cabilderos no se sienten obligados a registrarse al no tratarse de una ley, ni una norma obligatoria.

Por su parte, varios intentos de diferentes legisladores para regular el ejercicio del lobby se han hundido en el trámite legislativo. Así, se han presentado más de seis proyectos de ley en el Congreso, que no han logrado establecer el marco legal del cabildeo, mostrando entonces, no sólo la falta de un estudio juicioso sobre el tema, pues aún persiste una visión "negativa" del lobista y su papel, y además, la existencia y gran influencia de sectores poderosos que no están particularmente interesados en ver regulada su labor.

Por otro lado, Colombia ha emprendido una serie de reformas y ha suscrito varios acuerdos para mejorar su desempeño en los índices de transparencia, los cuales, no solo hacen parte del clamor ciudadano actual, sino además, hace parte de los compromisos del Estado y sus representantes en la lucha contra la corrupción, y acorde a los principios de legalidad,

Calle 36 No. 21-10 Piso 3 \* Tel. +57 (1) 7430049 \* info@partidodelau.com \* Bogotá D.C, Colombia

---




transparencia y eficiencia. En este sentido, por ejemplo, en el año 2012 Colombia firmó la iniciativa multilateral de la Alianza por el Gobierno Abierto –AGA–, la cual tiene como objetivo, "busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación efectiva y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos, mediante la implementación de estrategias en materia de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y uso de nuevas tecnologías, que logren generar cambios concretos y visibles".

Así mismo, Colombia al participar como miembro pleno en la OCDE, adquirió entre otros, compromisos relacionados con la lucha contra la corrupción y la captura del Estado, una legislación para establecer los grupos de cabildeo y de sus actividades, garantizando que el marco sea sólido y exhaustivo.

**ALGUNOS COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY 015/20 C**  
El proyecto de ley cuenta con 10 artículos, en los que se destaca principalmente, la creación del Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo, y su respectivo funcionamiento, el cual deberá convertirse en el mecanismo identificador de los lobistas que ejercen su trabajo en el Congreso, así como de su actividad en el mismo.

Y si bien, el proyecto de ley es indudablemente interesante y necesario, es importante que en el articulado se desarrollen algunos puntos fundamentales:

1. Teniendo en cuenta que la temática se relaciona de manera directa con el régimen de inhabilidades de los congresistas, es importante que se establezca de manera clara, cómo será el trato frente a este tema; pues si bien, es normal que los congresistas manejen con mayor interés algunos asuntos, el Registro Obligatorio de Actividades de Cabildeo debe ser un instrumento de transparencia y no una herramienta para encasillar delitos donde no existe.
2. Evidentemente contar con un registro con el nombre de los lobistas es un primer paso importante, pero sería importante también pensar en la posibilidad que los congresistas, informen en sus reportes parlamentarios, la lista de organizaciones y grupos de cabildeo con las que tuvieron relación.
3. Con el objetivo de fortalecer la lucha contra la corrupción y mejorar los niveles de transparencia, se debe adelantar también en la elaboración de un código deontológico de los profesionales del cabildeo. Esto, teniendo en cuenta los ejemplos de Bruselas y Francia, en donde en los últimos años se ha avanzado en la regulación del cabildeo.

**ÁLVARO ECHEVERRY LONDOÑO**  
Secretario General  
Partido Social de Unidad Nacional –Partido de la U

Proyecto: Isabel Cristina Rico. Centro de Pensamiento

Calle 36 No. 21-10 Piso 3 \* Tel. +57 (1) 7430049 \* info@partidodelau.com \* Bogotá D.C, Colombia

**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
**PRESIDENTE**



**AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO**  
**SECRETARIA**

\* \* \*

**COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL**  
**PERMANENTE**

**AUDIENCIA PÚBLICA DE 2020**

(septiembre 28)

(10:00 a. m.)

**Tema: Proyecto de ley número 060 de 2020**  
**Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo**  
**386 del Código General del Proceso.**

**Lugar:** Se desarrollará remotamente en la  
Plataforma Hangouts Meet. Enlace enviado al correo  
de los Honorables Representantes y de las personas  
inscritas en el correo debatescomisionprimera@  
camara.gov.co

Secretaria Amparo Yaneth Calderon Perdomo:  
Entonces, por instrucciones tuyas, señor Presidente,  
doy lectura al Orden del Día para esta Audiencia  
Pública.

**HONORABLE CÁMARA DE**  
**REPRESENTANTES**

**COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL**  
**Legislatura 2020 – 2021**

**AUDIENCIA PÚBLICA REMOTA**

(Artículo 2 de la Resolución Mesa Directiva de  
la Cámara de Representantes 0777 del 06 de abril  
de 2020, adicionada por la Resolución 1125 de  
2020)

**PLATAFORMA HANGOUTS MEET**

**ORDEN DEL DÍA**

Lunes veintiocho (28) de septiembre de 2020

10:00 a. m.

I

**Lectura de Resolución número 012**

(septiembre 22 de 2020)

II

**AUDIENCIA PÚBLICA**

**Tema: Proyecto de Ley número 060 de 2020**  
**Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo**  
**386 del Código General del Proceso.**

Autor: Honorable Representante *Eloy Chichi*  
*Quintero Romero.*

Ponente: Honorable Representante *César Augusto Lorduy Maldonado*

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número 647/2020

**Lugar:** Se desarrollará remotamente en la Plataforma Hangouts Meet. Enlace enviado al correo de los Honorables Representantes y de las personas inscritas en el correo [debatescomisionprimera@camara.gov.co](mailto:debatescomisionprimera@camara.gov.co)

Proposición aprobada en esta Célula Legislativa y suscrita por el Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado.

### III

#### Lo que propongan los Honorables Representantes

El Presidente,

*Alfredo Rafael Deluque Zuleta.*

El Vicepresidente,

*Julián Peinado Ramírez*

La Secretaria,

*Amparo Yaneth Calderón Perdomo.*

La Subsecretaria,

*Dora Sonia Cortés Castillo.*

Ha sido leído el Orden del Día señor Presidente, usted dará la instrucción para el primer punto.

#### **Presidente César Augusto Lorduy Maldonado:**

Muchísimas gracias doctora Amparo Yaneth, en primer lugar, un saludo para usted, para Dorita, para el señor Presidente titular de la Comisión Primera el doctor Alfredo Deluque, quien me ha designado presidir esta Audiencia, asunto que agradezco por compartir conmigo ese honor, a todos y cada uno de los invitados que nos acompañan en el día de hoy.

Vamos a realizar una Audiencia con el objeto de escuchar a la ciudadanía y escuchar las autoridades competentes y a todos los que nos tengan que decir sobre la viabilidad de la modificación del Artículo 386 del Código General del Proceso. Este es un Proyecto que pretende incorporar el Literal C en el Numeral 4° de dicho Artículo, sobre la base de considerar, que si una razón u otra la prueba ordenada no se llega a realizar en un término que está establecido en la propuesta, se deberá dictar sentencia de plano. Esa es la modificación que se propone, yo invito a quienes nos acompañan y a quienes seguramente van a intervenir, que no nos olvidemos de la existencia de la Ley 75 de 1968, por medio de la cual se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y se establecen algunas disposiciones relacionadas con la paternidad, y otra Ley que modifica la que acabo de mencionar, que es la Ley 721 del año 2001. En la primera se considera que la ausencia de la prueba es parte de un indicio importantísimo dentro del proceso y en la segunda se considera que la renuencia puede dar lugar a dictar sentencia sin más consideraciones.

Así que habiendo, o por lo menos propuesto el tema objeto de la Audiencia, me encantaría escuchar de manera inicial a la doctora Lina María Arbeláez, Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quien para los efectos me voy a permitir concederle siete minutos a fin de escuchar su participación.

#### **Secretaria:**

Señor Presidente, doctor Lorduy, debemos cumplir el protocolo de la lectura de la Resolución que es el primer punto del Orden del Día, por favor indicarme que debo seguir con el primer punto del Orden del Día doctor Lorduy Secretaria, primer punto del Orden del Día y luego si dará inicio.

#### **Presidente:**

Gracias doctora Amparo, inicie con el primer punto del Orden del Día por favor.

#### **Secretaria:**

Señor Presidente doctor Alfredo Rafael Deluque, muy buenos días.

#### **Honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta:**

Simplemente quería saludar antes de que inicie la Sesión y dejarlos en manos del Representante Lorduy, para que como es costumbre, él pueda hacer una dirección efectiva de este Proyecto de Ley para su Ponencia y para lo lleve a buen concurso dentro de la Comisión y aquí voy a estar como un espectador más, muy pendiente a lo que suceda en la Audiencia Representante Lorduy.

#### **Presidente:**

Muchas gracias, doctora Amparo puede usted continuar.

#### **Secretaria:**

Sí señor, primer punto del Orden del Día, lectura de la Resolución número 012 de septiembre 22 de 2020.

#### **RESOLUCIÓN NÚMERO 012 DE 2020**

(septiembre 22 de 2020)

*Por la cual se convoca a audiencia pública*

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes

#### CONSIDERANDO:

a) Que la Ley 5ª de 1992, en su Artículo 230 establece el procedimiento para convocar Audiencias Públicas sobre cualquier Proyecto de Acto Legislativo o de Ley.

b) Que mediante Proposición número 12 aprobada en la Sesión de Comisión del martes 1° de septiembre de 2020, suscrita por el Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado, Ponente del **Proyecto de Ley número 060 de 2020 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 386 del Código General del Proceso, ha solicitado la realización de Audiencia Pública Remota.

c) Que la Mesa Directiva de la Comisión considera que es fundamental en el trámite de estas

iniciativas, conocer la opinión de la ciudadanía en general sobre el Proyecto de Ley antes citado.

d) Que el Artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

e) Que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, en relación con las Audiencias Públicas ha manifestado: “(...) las Audiencias Públicas de participación ciudadana decretadas por los Presidentes de las Cámaras o sus Comisiones Permanentes, dado que el propósito de éstas no es el de que los Congresistas deliberen ni decidan sobre algún asunto, sino el de permitir a los particulares interesados expresar sus posiciones y puntos de vista sobre los Proyectos de Ley o Acto Legislativo que se estén examinando en la Célula Legislativa correspondiente; no son, así, Sesiones del Congreso o de sus Cámaras, sino Audiencias programadas para permitir la intervención de los ciudadanos interesados”.

f) Que la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes según artículo 2 de la Resolución 0777 del 4 de abril de 2020, permite que mientras subsista la declaración de Emergencia Sanitaria, todas y cada una de las funciones que le corresponden a los Representantes a la Cámara de acuerdo con la Ley 5ª de 1992, pueden realizarse a través de medios virtuales, digitales o de cualquier otro medio tecnológico, bajo el principio de asegurar en todos los casos, que se den a conocer oportunamente a los Representantes a la Cámara y de la sociedad en su conjunto, todo lo relacionado con el trabajo legislativo que se adelanta en las Comisiones y Plenarias de la Cámara de Representantes.

#### RESUELVE:

Artículo 1º. Convocar a Audiencia Pública Remota para que las personas naturales o jurídicas interesadas, presenten opiniones u observaciones sobre el **Proyecto de Ley número 060 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 386 del Código General del Proceso.**

Artículo 2º. La Audiencia Pública Remota se realizará el lunes 28 de septiembre a las 10:00 a. m., en el ID: <https://meet.google.com/mrv-xrgq-mdo> de la plataforma Hangouts Meet.

Artículo 3º. Las inscripciones para intervenir en la Audiencia Pública Remota, podrán realizarlas hasta el viernes 25 de septiembre de 2020, en el correo electrónico [debatescomisionprimera@camara.gov.co](mailto:debatescomisionprimera@camara.gov.co).

Artículo 4º. La Mesa Directiva de la Comisión ha designado en el Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado, Ponente Coordinador del Proyecto de Ley, la dirección de la Audiencia Pública, quien, de acuerdo con la lista de inscritos, fijará el tiempo de intervención de cada participante.

Artículo 5º. La Secretaría de la Comisión, efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa de la Cámara de Representantes, a

efecto de que la convocatoria a la Audiencia sea de conocimiento general y en especial de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso.

Artículo 6º. Esta Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y Cumplase

Dada en Bogotá, D.C., el vigesimosegundo (22) día del mes de septiembre del año dos mil veinte (2020).

El Presidente,

*Alfredo Rafael Deluque Zuleta.*

El Vicepresidente,

*Julián Peinado Ramírez*

La Secretaria,

*Amparo Yaneth Calderón Perdomo.*

Señor Presidente y Honorables Representantes e invitados, quiero manifestar que conforme al Artículo 5º, la Secretaría adelantó las diligencias necesarias y efectivamente por el Canal del Congreso a instancias de la Oficina de Prensa de la Cámara, se dio a conocer a todos los ciudadanos que quisieran participar de esta Audiencia, abrimos el libro de inscritos como lo establece el Artículo 230 de la Ley 5ª, pero a la fecha y hasta el momento que se podían efectuar las inscripciones no se efectuó ninguna inscripción.

Pero a solicitud del Honorable Representante único Ponente de este Proyecto de Ley, se invitó, a la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura quien envió una excusa; al Procurador quien envió excusa y delegó al doctor Oswaldo Henry Zarate Cortes, se invitó a la doctora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a la doctora Martha Lucia Ospina Martínez, Directora del Instituto Nacional de Salud, al Director del Instituto Nacional de Medicina Legal, al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Presidente de Centro de Estudios de Derecho Procesal CEDP, Director del Departamento de Derecho Civil de la Universidad Externado, al Director del Departamento de Derecho Privado de la Pontificia Universidad Javeriana, al Director del Departamento de Derecho Privado de la Universidad Sergio Arboleda, al Director del Área de Derecho Privado de la Universidad de Los Andes y al Director del Grupo de Investigación de Derecho Privado de la Universidad del Rosario.

Con esta información señor Presidente, puede dar usted inicio formal a la Audiencia, manifestarle que ya está la señora Directora del Bienestar Familiar y los que vayan llegando por favor hacerlos saber, yo se lo iré comunicando señor Presidente doctor Lorduy.

**Presidente:**

Muchísimas gracias doctora Amparo. Retomo de manera inicial lo que manifestaba cual era el objeto de la Audiencia. El objeto de la Audiencia para quienes recibieron una invitación y para quienes están vinculándose a la misma en el día de hoy, fundamentalmente es escuchar las opiniones

de los expertos, de la ciudadanía, o de quien lo considere a bien presentar esas consideraciones en esta audiencia, la modificación del Artículo 386 del Código General del Proceso. El Representante Eloy Chichí Quintero, presenta un Proyecto con el objeto de incorporar en el Numeral 4° de dicho Artículo el Literal C, fundamentalmente con el objeto de que se pueda dictar sentencia de plano transcurrido unos días o unos meses después de haberse ordenado la práctica de una prueba.

Decía inicialmente, que ojalá no nos olvidemos de la existencia de la Ley 75 de 1968, mediante la cual se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y la Ley 721 del año 2001, en la primera se menciona que la renuencia a la práctica de dicha prueba es un indicio y en la segunda ley citada, se considera que, si hay renuencia a la práctica de la misma, también se debería dictar sentencia. Razón por la cual, se abren las puertas para que el debate pueda viabilizar sobre la propuesta, reitero, de incorporar el Literal C en el Numeral 4° del Artículo 386 del Código General del Proceso. Si bien hemos conocido la asistencia muy temprana del doctor Henry zarate Cortes en representación de la Procuraduría, a quien le damos la bienvenida, creo que él no tendría ningún tipo de problema que de manera inicial, le demos la palabra a la doctora Lina, Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ¿Está de acuerdo doctor Henry? Doctora Lina está vinculada a la plataforma, usted tiene siete minutos para expresarnos las ideas sobre el objeto de esta Audiencia, muchísimas gracias y bienvenida.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Lina María Arbeláez Arbeláez, Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:**

Muchísimas gracias Representante Lorduy, al Presidente Alfredo Deluque, al Vicepresidente de la Comisión Primera Julián Peinado, pues un cordial saludo igual que a todos los Honorables Representantes a la Cámara que hoy están conectados, y a todos quienes han decidido acompañarnos en esta Audiencia Pública, que evidentemente contempla un bien superior para el Estado Colombiano, es la protección y la garantía del derecho a la familia para niños, niñas y adolescentes, como bien lo establece el Artículo 42 de nuestra Constitución Política. Si bien eso es cierto y el proyecto de ley que estamos evaluando y que en este momento estamos sobre la Audiencia Pública de la referencia, tiene este bien superior, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sí ve ciertas inconveniencias para ser aprobado, y voy a contar un poco el eje argumentativo.

Lo primero, es que debemos revisar las estadísticas de Medicina Legal, frente a los diferentes procesos que se han dado, por ejemplo, durante el 2020 de pruebas de prácticas de paternidad. Por otra parte, también debemos mirar que ese tipo de pruebas en este momento requieren una confluencia de diferentes miembros del núcleo familiar y segundo, la Corte Constitucional ya ha dicho en reiteradas

ocasiones, como lo fue en la Sentencia C-476 del año 2005, que este tipo de pruebas dada que son realizadas por laboratorios, por personas en sí mismo, también pueden ser controvertidas y que en este orden de ideas, según también la Sentencia de la Honorable Corte, 258 del año 2015, de no ser controvertidas y no permitir el derecho a la defensa que tienen los progenitores al ser realizadas estas pruebas, pues también se podría poner en riesgo el bienestar del niño o niña, que está buscando ese núcleo familiar esencial, dado que se pueden crear vínculos familiares que no correspondan, esto es lo que ha dicho al honorable Corte.

Voy a contarles un poco las cifras del año 2020, de ese Convenio que el ICBF tiene con Medicina Legal, sé que el doctor de Medicina Legal está citado, pero pues me permitió contarles en el marco de ese Convenio que tenemos con ellos desde el ICBF, el año 2020 se han hecho mil setenta y cuatro solicitudes de pruebas de paternidad, de ellas el 50%, es decir, seiscientos diecisiete se realizaron de manera efectiva, el 43% no se pudo realizar, pero éste 43% no corresponde única y exclusivamente a la no participación del presunto padre, primero trescientas pruebas no fue algún otro miembro del grupo familiar que hay citado o requerido para poder completar el espectro general de la prueba, ciento setenta y tres no se presentó el padre de manera efectiva y ciento veintisiete no se presentó la madre demandante del proceso de paternidad. En este sentido, podemos estar desconociendo como bien lo prevé también nuestra Constitución Política, el principio de buena fe y también del debido proceso.

Como vemos también, las pruebas de paternidad son variables en el número de días en que se puede entregar su resultado, estamos hablando de treinta a sesenta días en el mejor de los casos, cuarenta y cinco a sesenta cuando se requieren unos elementos adicionales probatorios científicos y más de ochenta días cuando la filiación, por ejemplo, se está tratando de hacer con restos óseos. Entonces, lo que nosotros hemos evaluado, es que noventa días desde el auto admisorio, como bien lo explicó el Representante Lorduy, puede llegar a ser desproporcionado. Desproporcionado porque puede desconocer la defensa material por parte del posible demandado, por circunstancias ajenas a su voluntad, bien sabemos que hay elementos de fuerza mayor o caso fortuito, que pueden estar sujetas a que no se pueda realizar la prueba. Pero, por otro lado, también esta práctica de pruebas a la luz de los Jueces, debe poder ser controvertida, como bien lo he mencionado de manera concreta en los casos que ya ha establecido la Corte Constitucional, en su sentencia repito C-476 de 2005, que dicen que esta clase de pruebas pueden ser controvertidas, hasta que la tecnología lo permita y repito, controvertido tanto su resultado como a las personas que practicaron las pruebas, como a los laboratorios que las practicaron.

Así mismo, se establece que los resultados de dicha prueba no pueden ser absolutos, primero también porque no hay una tarifa concreta o única de

Medicina Legal y esto también permite el derecho a controvertir. Yo creo que vuelvo y redondeó el esquema, nosotros consideramos que lo que se busca con el Proyecto de Ley evidentemente es reconocer, exaltar y proteger los derechos de la niñez, la infancia y la adolescencia, pero en cómo estamos tratando de hacerlo mediante un nuevo causal, como lo dijo el Representante Lorduy, podríamos estar incurriendo en dos elementos fundamentales que es, desconociendo el principio de la buena fe y el debido proceso al que tienen derecho todos los colombianos.

Yo creo, que ese es como el resumen de lo que nosotros estamos presentando Representante Lorduy, yo no quiero tomarme más tiempo, como les dije también y les agradezco haberme dado el primer turno, yo estoy de viaje y estoy a punto de coger un vuelo, pero estoy aquí hasta que me permita el horario de montarme al avión y dispuesta a contestar todas las preguntas. Muchísimas gracias.

**Presidente:**

Muchísimas gracias a usted doctora Lina, muy amable por haberse vinculado a esta Audiencia, expresar sus opiniones y esperemos que le vaya muy bien en su vuelo. A continuación, el doctor Henry Zarate Cortés, en representación de la Procuraduría General de la Nación.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Oswaldo Henry Zarate Cortés, Procurador Judicial II Familia:**

Muchas gracias Honorable Representante, primero que todo un efusivo saludo del señor Procurador General de la Nación el doctor Fernando Carrillo Flórez, quien excusa su inasistencia en atención a haber tenido otros compromisos adquiridos con mayor anterioridad, un saludo desde luego al señor Presidente de la Comisión al Honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta y por supuesto a usted Honorable Representante doctor César Augusto Lorduy Maldonado, gracias por la invitación. Nos complace mucho que se quiera escuchar la voz de la Procuraduría en un tema que es vital, porque se trata ante todo, de la garantía de derechos para el restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes y sobre el particular del tema que aborda el proyecto de ley, hay que decir que el Código General del Proceso, consiguió un procedimiento especial para poder abordar los temas de filiación y es un proceso especial, en el cual se hiló muy delgado, se miraron las minuciosas, las particularidades, fundado sobre las experiencias ofrecida por las legislaciones anteriores, en el caso de las disposiciones a las que usted se ha referido Honorable Representante.

Con base en eso, logró perfilar un proceso que tocará, repito, las minucias de cómo solía adelantarse para tratar de superar los inconvenientes. Desde luego, una legislación una normativa hace imposible que cada una de las vicisitudes de un proceso puedan estar reguladas en una disposición legal, de manera que aquí, hemos encontrado sin duda desde

la práctica, no me presente ofrezco disculpas, mi nombre ya sabemos, pero soy Procurador Judicial II adscrito a la delegada para la Defensa y los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, la Familia y las Mujeres. Entonces, en el ejercicio que cumplimos en la cotidianidad que es en los escenarios judiciales, tanto en los Juzgados como en los Tribunales y en la Corte Suprema de Justicia, podemos advertir que en la práctica del desarrollo del proceso judicial, se encuentra el Juez con una dificultad grande que son unas estrategias de litigación dilatorias, que por regla general son de la parte demandada, aunque presenta, como de acuerdo a lo que ha dicho la doctora Lina Arbeláez, se presenta también de la parte interesada en la práctica de la prueba, por razones diferentes a estrategias propias del filiator. Esas estrategias apuntan a tratar de evadir por todos los medios la responsabilidad de cumplir con la práctica de la prueba los medios la responsabilidad de cumplir con la práctica de la prueba científica y esto ha llevado a que los términos de los procesos, se vayan también dilatando de una manera absurda, hemos tenido conocimiento de procesos eternos en los cuales no se ha podido restablecer los derechos de esos niños, de esas niñas o adolescentes que se han visto vinculados, porque la parte demandada trata de eludir por todos los medios el examen. Pero para superarlo, el juez cuenta, es decir hay términos judiciales que son los que establece el Código, pero por su cuenta también puede poner, puede imponer unos términos, que serían unos términos judiciales. Hay unos términos legales, unos términos judiciales que es los que podría dar el juez, pero desafortunadamente no hemos logrado superar los inconvenientes que representan esas dificultades porque los jueces no han hecho uso de esa potestad que tienen.

De manera que, la capacidad de sindéresis de los jueces juega un papel importante, pero no se ha aplicado, de manera que se hace necesario, resulta conveniente fijar unos términos para la práctica de la misma, sin que ello implique la vulneración del derecho de defensa, pero que sí supere esa intención dilatoria y evasiva de las personas responsables. No obstante, el término de los 90 días calendario, quedaría entre otras cosas a sugerencia de que en caso de que progrese, que prospere el proyecto, sería no días calendarios, sino días calendario, que esos días calendario esos 90 días calendario tienen una dificultad y es que podría invertirse el problema. El problema radicaría entonces, en que la estrategia de litigación a la que me refiero, podría estar en cabeza de la parte demandante, quien podría ejercer también la dilación, la demora en la práctica en busca de que se cumpla ese término de 90 días para que se pueda emitir una sentencia de plano. Hay que entrar a sopesar cuáles son los beneficios y las dificultades que encuentra en el curso del proceso, recapitulamos hasta lo que se plantea, es que la ley redundaría con el mejor propósito en beneficio de los derechos sustanciales de la infancia, para la fijación de su identidad personal que le perteneciera a una familia.

Pero tiene reparos en cuanto a las dificultades que presentaría, porque desde el momento, primero por el incumplimiento del término de los 90 días a partir de la admisión de la demanda, teniendo en cuenta muchas veces las dificultades que hay, para llevar a cabo la notificación de la misma, por un lado. Por otro lado, desde el Decreto de la práctica que es del mismo auto admisorio, contar los 90 días puede tener inconvenientes porque muchas de esas pruebas, necesariamente tienen que hacerse ante el Instituto Nacional de Medicina Legal, lo cual representa una dificultad porque es histórica también la demora en la práctica de las pruebas y la emisión de sus resultados. En los laboratorios privados, pueden ofrecer la agilidad debida, pero tiene unos costos que muchas veces las personas no están en condiciones de sufragarlos y finalmente, por querer favorecer en los intereses de los niños, también se pueda alterar el equilibrio procesal. De manera que, la única manera de obtener ese punto de equilibrio, sería que la norma se dirigiese a que hubiese un requerimiento para que a partir del requerimiento, pudiera contarse un término para el requerimiento podría ser para cualquiera de las partes, lo cual no aparece dentro de la normativa. Desde ese punto de vista, encuentra reparo.

**Presidente:**

Doctor Henry, por favor encienda su micrófono, tiene un minuto para terminar. Doctor Henry, encienda su micrófono, por favor. Un minuto doctor Henry, para terminar.

**Continúa con el uso de la palabra el doctor Oswaldo Henry Zarate Cortés, Procurador Judicial II Familia, funcionario de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer:**

Gracias. En síntesis, las dificultades radican en que el término resulta riesgoso desde el auto admisorio de la demanda por las dificultades que puede presentar durante esos primeros 90 días calendario. Y segundo, porque con ello podría vulnerar el derecho a la defensa del demandado y abriría una compuerta para una estrategia inadecuada en la parte interesada. De manera que sin que medie un requerimiento a partir del cual pueda convocarse, requerimiento para la práctica de la prueba a las dos, a la una la demandante o a la demandada, sería muy difícil garantizar que se constituya en una plena garantía de los derechos de la infancia, la Norma que se propone. En esos términos y grosso modo, es la posición de la Procuraduría. Muchas gracias Honorable Representante.

**Presidente:**

Muchísimas gracias a usted doctor Henry, muy amable por haber concurrido a esta Audiencia y darnos su punto de vista de la Procuraduría General de la Nación. A continuación, tiene la palabra el doctor Efraín Moreno Albarán, Jefe de la Oficina Jurídica Asesora del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, a quien le concedemos el

uso de la palabra por cinco minutos. Doctor Efraín, lo escuchamos.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Efraín Moreno Albarán, Jefe de la Oficina Jurídica Asesora del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses:**

Gracias doctor, muy amable. Señoras y señores buen día. Acá en el Instituto hemos tenido la oportunidad de analizar el Proyecto de Reforma y hemos llegado en lo sustancial a estas conclusiones. Primero, el tiempo de la mora en la toma de las pruebas o en la práctica de las pruebas, obedece la gran mayoría de veces, a los terceros que requieren el servicio por parte de Medicina Legal. No hemos encontrado hasta ahora la forma de solucionarlo, porque carecemos de medios coercitivos o sancionatorios para imponerlos al incumplidor. Un segundo, es que nosotros estamos vinculados a este tipo de pruebas a través de un contrato con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como efectivamente lo dijo la Directora del Instituto de Bienestar Familiar y el cual forman parte y retomamos la estadística que ella nos presentó, donde todo está orientado a señalar a los terceros como los incumplidos y donde vuelve y se manifiesta nuestra incapacidad, para que ellos cumplan su presentación para el examen dentro del término apropiado. Lo tercero, es que la Reforma, no toca el aspecto sustancial relacionado con las funciones del Instituto, ni del aspecto de su estructura orgánica, lo que hace que nuestra participación dependa en gran medida, de la opinión de terceros vinculados al proceso, cómo serían especialmente los jueces de la República.

Consideramos apropiadas las disertaciones anteriores, pero en mi juicio, tengo estas observaciones: hacer un requerimiento a la persona que va a tomarse la prueba, de por sí no desaparece los tres grandes interrogantes que nos planteó el Representante de la Procuraduría, cómo serían la mora y el valor de los exámenes frente a un hecho verdadero que es la incapacidad económica de la mayoría de las personas vinculadas a esta clase de procesos. Desde esas ópticas, consideramos inconveniente la Reforma presentada, esa sería nuestra participación. Muchas gracias señor Presidente de la Comisión.

**Presidente:**

Doctor Efraín, muchísimas gracias a usted y muchas más gracias por ser tan preciso, conciso y valorar el tiempo de las intervenciones. A continuación, tengo entendido que nos acompaña la doctora Martha Lucia Ospina del Instituto Nacional de Salud, a quien le solicitamos, ya vemos a la doctora Martha Ospina. Doctora Martha Ospina, bienvenida a esta Audiencia, espero que tenga muy buenos días, todos aquí ansiosos para escuchar su opinión sobre este proyecto. Tiene la palabra por cinco minutos.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Martha Lucia Ospina Martínez, Directora del Instituto Nacional de Salud:**

Muy buenos días, muchas gracias Honorable Representante César Lorduy, un saludo especial al Presidente Honorable Representante Alfredo Deluque, al Vicepresidente Julián Peinado. Pues esta es una Audiencia realmente muy importante, tiene todo lo que tenga que ver con protección y garantía del derecho a la familia, definitivamente nos debe citar con mucha atención. Yo no quiero referirme Honorable Representante Lorduy, al detalle procesal del cual creo que ha hablado claramente la doctora Lina y el doctor Henry. Sin embargo, quiero hacer notar algunas cosas en estos cuatro minuticos.

En el año 2002, mediante un Decreto Presidencial, el Decreto 1562 se creó la Comisión de Acreditación y Vigilancia a los Laboratorios de las Pruebas de Paternidad, en esa Comisión nos reunimos el ICBF, Medicina Legal, nosotros como INS, representantes de los laboratorios y siempre tocamos temas muy relacionados con eso que estamos hablando hoy. Por supuesto, no con el agregar el Numeral C en el Proyecto de Ley que hoy nos cita, pero sí hablamos del tema de los laboratorios y quiero entonces poner ahí algo adicional, no puedo dejar pasar esta oportunidad porque de verdad cuando lo leí, es una oportunidad de oro para nosotros. Esa Comisión debe velar por la calidad de esas pruebas de paternidad que en Colombia se hacen y para eso la Comisión dice, que debe conocer los laboratorios que hacen esas pruebas de paternidad y medir prácticamente la calidad de esos laboratorios, la celeridad de esos laboratorios.

Sin embargo, quiero que sepan que nosotros hacemos esa tarea en torno a los laboratorios acreditados que en Colombia hacen pruebas de paternidad, que son once, doce laboratorios. Medicina Legal, que me está oyendo, lo sabe muy bien por eso tenemos publicadas en nuestras páginas web ese listado de once, doce laboratorios. Alrededor de esos once, doce laboratorios, muy buenos acreditados hacemos todos los controles de calidad, todas las reuniones, todo el ejercicio técnico de acompañamiento. Sin embargo, quiero quede claro para ustedes y para todos los colombianos, no son los únicos que hacen pruebas de paternidad en Colombia, hay incontables laboratorios que como no están visibles, no están acreditados, no son conocidos, no están siendo seguidos de manera estricta por nosotros o por la Comisión. Por eso, hay que tener presente, hay algo muy bueno que el ICBF hizo que es hacer el contrato con Medicina Legal para tener digamos garantizados todos aquellos que acceden por Medicina Legal, pero recuerden que hay otros procesos, muchos procesos judiciales que llevan pruebas de paternidad hecha en laboratorios externos, en mucho de esos laboratorios que no forman parte de esos laboratorios acreditados.

Entonces, cierro mi idea y mi intervención, es muy importante ya que estamos tocando con este Proyecto de Ley, está enorme oportunidad

de modificar el Código General del Proceso, que todo laboratorio que en Colombia haga pruebas de paternidad, sea obligatoriamente un laboratorio acreditado, porque al ser un laboratorio acreditado sale a la luz, queda claramente inscrito, lo podemos ver, lo podemos vigilar, lo podemos controlar y evitamos cosas incluso cómo este ejemplo con el cual cierro. Laboratorios que toman muestras en Colombia y mandan a leer muestras fuera de Colombia a Estados Unidos, a otros países, por supuesto al ni siquiera tener todo un ejercicio genético con genética colombiana, la probabilidad de falsos negativos en esos laboratorios externos aumenta. Es muy importante y quiero dejar esto sobre la mesa, porque nosotros podemos ya con la tecnología como lo dijo la doctora Lina, precisar aún más el match de paternidad, si los laboratorios que en Colombia se utilizan para los procesos judiciales, son sólo aquellos que están acreditados.

Cuando los jueces me escriben, yo siempre les contesto eso, por favor señor juez exija su prueba en un laboratorio acreditado en Colombia. Sin embargo, no todos nos escriben y no todos lo hacen y otros aceptan otro tipo de laboratorios. Muchas gracias Representante Lorduy.

**Presidente:**

Muchísimas gracias a usted doctora Martha, muchísimas gracias por habernos compartido su opinión. En estos términos y hasta este momento, no tengo conocimiento de otra persona que esté inscrita para intervenir. Doctora Amparo, usted me puede corregir en esto.

**Secretaria:**

Si señor doctor Lorduy. Señor Presidente le he enviado el nombre del doctor Jorge A Jiménez Pájaro, Director Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

**Presidente:**

El doctor Jorge Arturo Jiménez Pájaro, ¿se encuentra en la plataforma? Si, doctor Jorge Arturo, bienvenido muchísimas gracias por acompañarnos, tuvimos inicialmente la intervención de Efraín Morelos, pensé que de alguna manera u otra la entidad se hacía expresar mediante el doctor Efraín, a quien obviamente escuchamos con detenimiento. Bienvenido doctor Jorge Arturo Jiménez, tiene usted cinco minutos y obviamente encantado de que nos exprese su opinión sobre este Proyecto.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Jorge Arturo Jiménez Pájaro, Director Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses:**

Gracias doctor, honorable Representante Lorduy. Sí, esta sintetizada parte, yo estaba pendiente era de la presentación, estaba sintetizada parte de nuestra representación en cabeza del Jefe de la Oficina Jurídica, solamente hacer énfasis en aquello que expresaba nuestra Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar frente al tema de la preocupación que tenemos frente a los términos

en los procesos técnicos, no propiamente dicho del proceso de laboratorio que puede ser igual, para el Instituto puede llegar a ser en los mismos términos que un laboratorio privado, sino todo aquello que se establece en la búsqueda de la posibilidad de contar con las tríadas para poder hacer las pruebas genéticas que no todo depende del laboratorio. Insistir que muchos de los casos las personas han fallecido, qué es necesario hacer muestras de exhumación o reconstruir perfiles y que pueden ampliamente superar los términos.

Nosotros como términos de trabajo en el laboratorio forense, tenemos 30 días para casos no complejos y 60 días para casos medianamente complejos y puede esto superarlo y tendríamos la posibilidad de que estos 90 días no fueran suficientes, pero pues entendemos que lo que buscamos es que haya una prevalencia en los derechos de los menores y que estos tiempos se hagan lo menor posible, pero también hay unas realidades en los procesos técnicos que no pueden superar estos términos. Era el único comentario que iba a ser más allá de lo que había dicho el doctor Moreno. Muchas gracias señor Representante.

**Presidente:**

Doctor Jorge Arturo, bueno menos mal que nada más ese pequeño comentario, que tal si hubiera escuchado a otros, suficiente información para preocuparnos un poco más. Muchísimas gracias doctor Jorge Arturo, muchas gracias por sus aportes, por ese detalle importantísimo que acaba de agregar a la intervención del doctor Efraín Moreno. Doctora Amparo, ¿no tenemos más invitados en la plataforma hasta donde logro entender?

**Secretaria:**

Así es señor Presidente, no nos han hecho conocer nadie más por la plataforma, confirmo con Sonia. ¿Sonia no tenemos más por la plataforma?

**Subsecretaria:**

No señora, revise y no hay más de los del listado de invitados.

**Presidente:**

Entonces, antes que me pida la palabra, yo me voy a dar el honor de darle la palabra a la doctora Ángela María Robledo, quien es una experta en este tema. Doctora Ángela María, Representante a la Cámara, bienvenida, expárenos su opinión y no le voy a dar tiempo.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Representante Ángela María Robledo Gómez:**

Gracias Representante Lorduy, muchas gracias. No, yo pues como bien dice usted yo he sido una defensora de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en este país y por supuesto participé en la elaboración del Código de Infancia en ese

momento desde la sociedad civil, trabajaba en la Fundación Restrepo Barco, que apoyó también tanto esta tarea. Entonces, no, yo como siempre decimos en las Comisiones, este es un espacio para escuchar, para escuchar propuestas calificadas, opiniones que nos ponen alertas, sí. Pero aquí hay un derecho fundamental que es el de reconocer una condición de paternidad, de maternidad que tiene que tener todas las garantías, pero al mismo tiempo tiene que ser oportuno, tiene que ser pertinente, tiene que ser rápido.

Entonces, creo que las alertas que nos han puesto de los distintos lugares, las tendremos en cuenta y esta vez no me voy a tomar más tiempo. Gracias Representante Lorduy.

**Presidente:**

Muchísimas gracias doctora Ángela María Robledo. ¿No sé si algún otro compañero de la Comisión Primera, que nos están acompañando, quisiera decir algunas palabras o intervenir? Siendo así doctora Amparo, y escuchados los invitados, las opiniones ponderadas del Instituto Nacional de Medicina Legal, el Instituto Nacional de Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Procuraduría General de la Nación, la doctora Ángela María Robledo, tenemos elementos suficientes para tener una línea, con el cual poder estructurar la Ponencia que debemos hacer llegar a la Comisión Primera.

Doctora Amparo, clausure usted la reunión con los protocolos correspondientes.

**Secretaria:**

Si señor Presidente, habiendo participado todas las personas invitadas y no hubo ningún inscrito de acuerdo al libro que se abre de acuerdo al Reglamento. Da usted por terminada la Audiencia siendo las 10:39 de la mañana, manifestando además que esta Audiencia será publicada en la *Gaceta del Congreso* todas las intervenciones. Mil y mil gracias a todos los asistentes y a los honorables Representantes y a todas las personas que participaron en esta Audiencia Pública.

**Presidente:**

De nuevo muchísimas gracias doctora Lina, muchas gracias doctor Efraín. Doctor Deluque, tiene usted la palabra como Presidente titular.

**Honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta:**

No, no simplemente muchas gracias a todos los que nos acompañaron, muchas gracias a la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por darle la importancia a esta reunión que, para nosotros, amerita y a los demás todos los demás que estuvieron presentes muchas gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias a todos, un saludo muy especial.

## Anexos: Tres (3) folios



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Consejo Superior de la Judicatura  
Presidencia

PCSJ020-968

Bogotá, D. C., 28/09/2020

Doctora  
**AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO**  
Secretaría  
Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
[comision.primer@camara.gov.co](mailto:comision.primer@camara.gov.co)

**Asunto:** Audiencia Pública Proyecto de Ley 060/2020 "Por medio de la cual se modifica el artículo 386 del Código General de Proceso."

Respetada doctora Amparo Yaneth:

En atención a la invitación realizada a la señora presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, doctora Diana Alexandra Remolina Botía, a la audiencia pública del 28 de septiembre de 2020 relacionada con el Proyecto de Ley 060 de 2020 Cámara, me permito informar que por haber adquirido compromisos con antelación a la fecha de recibo de la misma, no le será posible asistir.

Atentamente,

**MARGARITA MARÍA BECERRA DAWSON**  
Oficina de Presidencia

PCSJ/AMBD

Calle 12 No. 7 - 65 Conmutador - 5 658500 [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)



24/9/2020 Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - Asistencia Procuraduría General de la Nación a audiencia pública remota del 28 de sept.,



Debates Comisión Primera <[debatescomisionprimera@camara.gov.co](mailto:debatescomisionprimera@camara.gov.co)>

**Asistencia Procuraduría General de la Nación a audiencia pública remota del 28 de septiembre a las 10:00 a.m.**

Secretaría Privada <[secretariaprivada@procuraduria.gov.co](mailto:secretariaprivada@procuraduria.gov.co)> 24 de septiembre de 2020 a las 16:08  
Para: "debates comisión primera (debatescomisionprimera@camara.gov.co)" <[debatescomisionprimera@camara.gov.co](mailto:debatescomisionprimera@camara.gov.co)>, "comision.primer@camara.gov.co" <[comision.primer@camara.gov.co](mailto:comision.primer@camara.gov.co)>  
CC: Oswaldo Henry Zarate Cortes <[ozarate@procuraduria.gov.co](mailto:ozarate@procuraduria.gov.co)>, "tatismoreno7@gmail.com" <[tatismoreno7@gmail.com](mailto:tatismoreno7@gmail.com)>

Doctora

**AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO**

Secretaría Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Invitación audiencia pública remota del 28 de septiembre a las 10:00 a.m.

Respetada doctora Amparo Yaneth:

Por instrucción de la doctora Mónica María Neiza Castiblanco, Secretaria Privada del Despacho del Procurador General de la Nación, le informo que el señor Procurador no podrá asistir a la audiencia pública remota del próximo 28 de septiembre, que tratará sobre el Proyecto de Ley No. 060 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se modifica el artículo 386 del Código General del Proceso", en razón de los compromisos que como Jefe del Ministerio Público adquirió de manera previa.

No obstante, y dada la importancia del tema, asistirá como observador el doctor Oswaldo Henry Zarate Cortés, Procurador Judicial II Familia, funcionario de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer.

Datos de la audiencia remota:

Fecha: 28 de septiembre de 2020

Hora: 10:00 a.m.

Medio: Plataforma Hangouts meet

ID: <https://meet.google.com/mrv-xrgq-mdo>

<https://mail.google.com/mail/u/1?ik=00c4ed523c&view=pt&search=all&permmsgid=msg-%3A1678750076480826510&siml=msg-%3A16787500764...> 1/

24/9/2020 Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - Asistencia Procuraduría General de la Nación a audiencia pública remota del 28 de sept.,

El correo electrónico del doctor Oswaldo Henry Zarate Cortés es [ozarate@procuraduria.gov.co](mailto:ozarate@procuraduria.gov.co)

Cordialmente,



**Juan Manuel Morales Daza**

Técnico Criminalística Gr19

Despacho Procurador General

[jmmorales@procuraduria.gov.co](mailto:jmmorales@procuraduria.gov.co)

PBX: +57(1) 587-8750 Ext IP: 12445

Línea Nacional Gratuita: 01 8000 940 808

Cra. 5ª. # 15 - 80, Bogotá D.C., Cód. postal 110321

**CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO**  
PRESIDENTE

**AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO**  
SECRETARIA

\* \* \*

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

**AUDIENCIA PÚBLICA DE 2020**

(septiembre 28)

(2:30 p. m.)

**Tema: Proyecto de ley número 046 de 2020 Cámara, por medio de la cual se incorporan al Título XII del Código Penal (Ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes.**

**Autores:** Honorables Representantes *María José Pizarro Rodríguez, Ángela María Robledo Gómez, David Ricardo Racero Mayorca, León Fredy Muñoz Lopera, Wilmer Leal Pérez, Abel David Jaramillo Largo, Jairo Renaldo Cala Suárez, César Augusto Pachón Achury, Luis Alberto Albán Urbano y los honorables Senadores Iván Cepeda Castro, Gustavo Bolívar Moreno, Juan Luis Castro Córdoba, Antonio Sanguino Páez, Aida Yolanda Avella Esquivel, Alexander López Maya, Griselda Lobo Silva, Julián Gallo Cubillos, Victoria Sandino Simanca Herrera, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Jesús Alberto Castilla Salazar, Feliciano Valencia Medina.*

**Ponente:** Honorable Representante *Inti Raúl Asprilla Reyes.*

**Lugar:** Se desarrollará remotamente en la Plataforma Hangouts Meet. Enlace enviado al correo de los honorables Representantes y de las personas inscritas en el correo [debatescomisionprimera@camara.gov.co](mailto:debatescomisionprimera@camara.gov.co)

Proposición aprobada en esta Célula Legislativa y suscrita por el honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes.

Preside el honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes.

**Presidente:**

Amparo, ¿Me confirma si me está escuchando, por favor?

**Secretaria:**

Sí señor Presidente, lo estoy escuchando.

**Presidente:**

¿Quisiera que me confirmaran digamos, en sistemas si ya está siendo grabada la Audiencia y si ya está siendo transmitida por el Canal de YouTube de la Comisión? ¿Antes de darle el inicio formal?

**Secretaria:**

Ya se está grabando y ya está en vivo señor Presidente, por el Canal de YouTube.

**Presidente:**

Bueno, muy buenas tardes para todos, les damos la bienvenida a esta Audiencia Pública. Señora Secretaria, por favor lea el Orden del Día.

**Secretaria:**

Sí señor Presidente, siendo las 2:40 de la tarde procedo con la lectura del Orden del Día.

HONORABLE CÁMARA DE  
REPRESENTANTES

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
Legislatura 2020 – 2021

AUDIENCIA PÚBLICA REMOTA

(Artículo 2° de la Resolución Mesa Directiva de la Cámara de Representantes 0777 del 6 de abril de 2020, adicionada por la Resolución 1125 de 2020)

PLATAFORMA HANGOUTSMEET

**ORDEN DEL DÍA**

Lunes Veintiocho (28) de septiembre de 2020

2:30 p. m.

I

**Lectura de Resolución número 013**

**(septiembre 22 de 2020)**

II

**Audiencia Pública**

**Tema: Proyecto de ley número 046 de 2020 Cámara, por medio de la cual se incorporan al Título XII del Código Penal (Ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes.**

Autores: Honorables Representantes *María José Pizarro Rodríguez, Ángela María Robledo Gómez, David Ricardo Racero Mayorca, León Fredy Muñoz*

*Lopera, Wilmer Leal Pérez, Abel David Jaramillo Largo, Jairo Renaldo Cala Suarez, César Augusto Pachón Achury, Luis Alberto Albán Urbano y los honorables Senadores Iván Cepeda Castro, Gustavo Bolívar Moreno, Juan Luis Castro Córdoba, Antonio Sanguino Páez, Aida Yolanda Avella Esquivel, Alexander López Maya, Griselda Lobo Silva, Julián Gallo Cubillos, Victoria Sandino Simanca Herrera, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Jesús Alberto Castilla Salazar, Feliciano Valencia Medina.*

Ponente: Honorable Representante *Inti Raúl Asprilla Reyes.*

**Lugar:** Se desarrollará remotamente en la Plataforma Hangouts Meet. Enlace enviado al correo de los honorables Representantes y demás personas inscritas en el correo [debatescomisionprimera@camara.gov.co](mailto:debatescomisionprimera@camara.gov.co)

Proposición aprobada en esta Célula Legislativa y suscrita por el honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes.

**III**

**Lo que propongan los honorables Representantes**

El Presidente,

*Alfredo Rafael Deluque Zuleta.*

El Vicepresidente,

*Julián Peinado Ramírez*

La Secretaria,

*Amparo Yaneth Calderón Perdomo.*

La Subsecretaria,

*Dora Sonia Cortés Castillo.*

Ha sido leído el Orden del Día señor Presidente.

**Presidente:**

Primer punto del Orden del Día, Secretaria.

**Secretaria:**

Sí señor Presidente. Como primer punto, la lectura de la Resolución número 013 de septiembre 22 de 2020.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 013 DE 2020**

(septiembre 22 de 2020)

*Por la cual se convoca a audiencia pública*

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes

**CONSIDERANDO:**

a) Que la Ley 5ª de 1992, en su artículo 230 establece el procedimiento para convocar Audiencias Públicas sobre cualquier Proyecto de Acto Legislativo o de Ley.

b) Que mediante Proposición número 09 aprobada en la Sesión de Comisión del martes 1° de septiembre de 2020, suscrita por el honorable Representante *Inti Raúl Asprilla Reyes*, Ponente del **Proyecto de ley número 046 de 2020 Cámara, por medio de la cual se incorporan al Título XII el Código Penal (Ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a**

*combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes.* Ha solicitado la realización de Audiencia Pública Remota.

c) Que la Mesa Directiva de la Comisión considera que es fundamental en el trámite de estas iniciativas, conocer la opinión de la ciudadanía en general, sobre el Proyecto de ley antes citado.

d) Que el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

e) Que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, en relación con las Audiencias Públicas ha manifestado: “(...) las Audiencias Públicas de participación ciudadana decretadas por los Presidentes de las Cámaras o sus Comisiones Permanentes, dado que el propósito de estas no es el de que los Congresistas deliberen ni decidan sobre algún asunto, sino el de permitir a los particulares interesados expresar sus posiciones y puntos de vista sobre los Proyectos de ley o Acto legislativo que se estén examinando en la célula legislativa correspondiente; no son, así, Sesiones del Congreso o de sus Cámaras, sino Audiencias programadas para permitir la intervención de los ciudadanos interesados”.

f) Que la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes según el artículo 2º de la Resolución 0777 del 4 de abril de 2020, permite que mientras subsista la declaración de Emergencia Sanitaria, todas y cada una de las funciones que le corresponden a los Representantes a la Cámara de Acuerdo con la Ley 5ª de 1992, pueden realizarse a través de medios virtuales, digitales o de cualquier otro medio tecnológico, bajo el principio de asegurar en todos los casos, que se den a conocer oportunamente a los Representantes a la Cámara y de la sociedad en su conjunto, todo lo relacionado con el trabajo legislativo que se adelanta en las Comisiones y Plenarias de la Cámara de Representantes.

#### RESUELVE:

Artículo 1º. Convocar a Audiencia Pública Remota para que las personas naturales o jurídicas interesadas, presenten opiniones u observaciones sobre el **Proyecto de ley número 046 de 2020 Cámara, por medio de la cual se incorporan al Título XII el Código Penal (Ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes.**

Artículo 2º. La Audiencia Pública Remota se realizará el lunes 28 de septiembre a las 2:30 p. m., en el ID: <http://meet.google.com/jkn-mfih-dqx> de la plataforma Hangouts Meet.

Artículo 3º. Las inscripciones para intervenir en la Audiencia Pública Remota, podrán realizarlas hasta el día viernes 25 de septiembre de 2020, en el correo electrónico [debatescomisionprimera@camara.gov.co](mailto:debatescomisionprimera@camara.gov.co).

Artículo 4º. La Mesa Directiva de la Comisión ha designado en el honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes, Ponente del Proyecto de ley, la dirección de la Audiencia Pública quien, de Acuerdo con la lista de inscritos, fijará el tiempo de intervención de cada participante.

Artículo 5º. La Secretaria de la Comisión, efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa de la Cámara de Representantes, a efecto de que la convocatoria a la Audiencia sea de conocimiento general y en especial de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso.

Artículo 6º. Esta Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y Cúmplase

Dada en Bogotá, D.C., el vigesimosegundo (22) día del mes de septiembre del año dos mil veinte (2020).

El Presidente,

*Alfredo Rafael Deluque Zuleta.*

El Vicepresidente,

*Julián Peinado Ramírez*

La Secretaria,

*Amparo Yaneth Calderón Perdomo.*

Presidente, con relación al Artículo 5º, quiero dejar la siguiente constancia que la Secretaria ha hecho el trámite necesario ante la Oficina de Prensa para que por intermedio del Canal Institucional del Congreso, se hiciera conocer a todos los ciudadanos que quisieran participar en esta Audiencia, que se realizaría hoy a las 2:30, hemos hecho seguimiento y efectivamente el Canal del Congreso hizo la convocatoria de la misma, para que cualquier ciudadano que estuviese interesado pudiese participar.

Así mismo manifestar a usted, a los integrantes de la Comisión Primera de la Cámara y a las personas invitadas por usted, como fueron al señor Ministro Encargado de Justicia, al Ministro de la Defensa Nacional, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, al Centro de Estudios de Derecho y Justicia de la Sociedad, a la Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato, a la Fundación Forjando Futuros, al doctor Juan Carlos Garzón Vergara, al Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, a la Asociación de Cabildeo Indígenas del Norte del Cauca y al doctor Alberto Yepes de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, al Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, al doctor Leonardo González Sindepaz, a la Fundación Paz y Reconciliación, al doctor Jerónimo Castillo y a

la doctora María Victoria Llorente de la Fundación Ideas para la Paz y al doctor Franklin Castañeda, que hay algunas ya en la plataforma Presidente. Así que con este informe usted puede dar inicio formal a la Audiencia, ya le envió a su WhatsApp la lista de las personas que ya tenemos en plataforma, señor Presidente.

**Presidente:**

Muchas gracias señora Secretaria, mientras usted me envía la lista de personas que ya tenemos en la plataforma, digamos, queremos dar inicio formal como tal a la Audiencia, recalando cómo se leyó una Resolución que el objeto de esta Audiencia no es como tal la deliberación entre los Parlamentarios respecto al Proyecto, sino escuchar las posiciones de la ciudadanía.

Sin embargo, creo que se me hizo ver que había algunos de los autores principales del Proyecto de ley, no sé si alguno de ellos quiera hacer una introducción breve, claro está al Proyecto de Ley que podría ser por un máximo de cinco minutos, si me lo quisieran hacer saber por el chat. ¿Hay algunos de los autores que quiera hacer una introducción al Proyecto de Ley? Bueno, al parecer no, entonces vamos a empezar con las intervenciones de la ciudadanía. En primer lugar, vamos a darle la palabra a Jeison Pava del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, por un espacio de cinco minutos inicialmente. Tiene la palabra el señor Jeison Pava.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Jeison Pava del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos:**

Gracias, muy buenas tardes para todas y todos los presentes en esta Audiencia virtual, reciban un cordial y fraternal saludo por parte del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, una Organización que por más de 30 años ha venido trabajando en función de la defensa de los Derechos Humanos. Sí igual el tiempo es corto digamos que quiero ser muy directo frente a la intervención que queremos hacer frente a este Proyecto y es que esencialmente saludamos, digamos que ha sido un interés de parte de la mayoría de organizaciones de derechos humanos de que este tipo de delitos sean ya tipificados en el Código Penal que esencialmente no solo más allá del cumplimiento del Acuerdo de La Habana, sino que hace parte, digamos, de una tarea estructural por parte del Estado colombiano de condenar este tipo de delitos que por mucho tiempo han dañado, digamos ciertos sectores de la sociedad colombiana.

Esencialmente, nosotros sí creemos que con la tipificación de estos delitos en el Código Penal, esto apenas es un avance, digamos, en materia de reconocer de que el fenómeno del paramilitarismo, hizo parte de la estructura esencial de la criminalidad estatal, no tenemos que olvidar y no tenemos que dejar de un lado de que parte del desarrollo del conflicto también hizo parte de una estrategia por parte del Estado colombiano de criminalizar, digamos, a

Oposición y en esa lógica de criminalización, se utilizó cualquier tipo de escenario o cualquier tipo de estrategia para poder materializar eso. Y eso fue lo que generó el fenómeno del paramilitarismo, creemos que esencialmente es importante que este tipo de delitos también se tipifique en el Código Penal, pero esencialmente también creemos que sí tiene más allá de la tipificación del Código Penal de estos delitos, es que mientras en Colombia no exista una política criminal sí, que sea acorde a la realidad colombiana, que mientras no exista un cambio de doctrina por parte de las Fuerzas Militares de erradicar esa ideología o erradicar esa doctrina del enemigo interno, este tipo, digamos, de escenarios como el paramilitarismo, va a seguirse o va a seguir utilizándose frente a todo tipo de escenarios para acabar o aniquilar la Oposición.

Creo que el ejercicio lo que nos debe dejar claramente, es que aparte o digamos complementario a este Proyecto de Ley en donde se tipifica todo el fenómeno del paramilitarismo, esencialmente también tiene que ir acompañado de un escenario o un desarrollo de una mejor política criminal para evitar esto, pero a su vez también se tiene que materializar en un cambio de la doctrina del Estado colombiano desde todas sus esferas. Porque esencialmente aquí todavía se sigue viendo mal y uno lo ve constantemente no, que porque por parte de las movilizaciones, por parte de la reacción del Estado colombiano frente a todo este tipo de escenarios que no son dirigidos ni que son orientados por algún sector político, sino que hace parte de las expresiones de la sociedad colombiana como inmediatamente se está señalando a ciertos sectores de izquierda, él como siempre se vive con el señalamiento de que esto va acompañado bajo la planificación realizada por sectores de la izquierda y no solamente sectores de la izquierda sino también de organizaciones al margen de la Ley, que para ser la lógica del Estado colombiano hace parte de su ejercicio para derrocar el establecimiento colombiano.

Nosotros creemos esencialmente que sí es importante que este Proyecto de ley avance, también nos asiste una gran preocupación y es que esencialmente bajo esta misma lógica se construyó la Ley 1908 si, no olvidemos que la Ley 1908 en su momento cuando se presentó con el Fast Track digamos que, aparentemente se presentaba como esa herramienta para perseguir y judicializar estos grupos armados organizados sí y parte de la exposición de motivos en el Senado se daba que eran estos grupos herederos del paramilitarismo. Pero esencialmente esta Ley en su conformación cambio en su estructuración en el desarrollo del Congreso cambió y esencialmente nos encontramos con una Ley que en estos momentos está sirviendo incluso para judicializar sí, a muchas personas que hacen parte de todo el ejercicio de la protesta social indicando que son miembros de estos grupos armados organizados.

Lo que creemos esencialmente es que la Ley así como está, la propuesta así como está diseñada,

así se debe avanzar, así se debe construir, así se debe aprobar por parte del Congreso, creemos que no puede existir modificación al mismo porque esencialmente lo que se hizo con la Ley 1908 fue desvirtuar totalmente el escenario que se quería, pero con este Proyecto de ley sí creemos esencialmente qué es necesario que avance, qué es necesario que se construya esta ley, que no puede existir modificación y mucho menos se puede convertir en una herramienta para posteriormente modificarla, cambiarla y que esencialmente no esté bajo la lógica esencial de poder erradicar este fenómeno del paramilitarismo. Además, que es obligación del Estado erradicarlo, porque este monstruo que se llama paramilitarismo fue una creación del Estado colombiano, no podemos seguir bajo la lógica de que el paramilitarismo se creó porque fue una reacción a la lucha subversiva, sino que efectivamente el paramilitarismo se creó como una herramienta de violencia de está.

**Presidente:**

Señor Jerson, espere un momento por favor. Me dan sonido y Jerson me dice cuánto tiempo necesita para concluir. Yo le di inicialmente cinco minutos un poco la costumbre Parlamentaria, usted dígame más o menos cuánto tiempo necesitaría para concluir. Señor Paba si es tan amable. Démosle sonido al señor Paba, para que me diga cuánto tiempo necesita.

**Continúa con el uso de la palabra el señor Jerson Paba del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos:**

Si no, ya cierro con la intervención y eso. Saludamos el Proyecto de ley.

**Presidente:**

Dime cuánto tiempo necesitas para yo poder darte el tiempo, dos o tres minutos. Démosle tres minutos en cabina al señor Jerson Paba, para que termine tranquilamente su intervención, por favor.

**Continúa con el uso de la palabra el señor Jerson Paba del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos:**

Esencialmente y retomó ya la parte final, creemos que esencialmente el Proyecto de ley debe avanzar, no debe haber modificaciones al Proyecto de ley, creemos que así como está construido y así cómo está estructurado no solamente cumple con, digamos, con ese compromiso que se asumió dentro del Acuerdo de Paz de La Habana, sino que esencialmente también parte de una obligación del Estado de poder darle fin y cierre a un fenómeno que por muchas décadas el establecimiento colombiano lo utilizó como una herramienta sí o como un arma de violencia paraestatal o violencia Estatal, que generó un sinnúmero de crímenes de lesa humanidad, que generó un sinnúmero de persecuciones contra el movimiento social, que generó un sinnúmero de atropellos a muchos sectores digamos de la sociedad colombiana y que fueron señalados bajo está lógica o fueron, digamos, violentados bajo digamos la imposición del paramilitarismo como una herramienta en muchas regiones.

Yo vengo de una región donde eficazmente qué es la Región Caribe, sufrió los abates el paramilitarismo, sufrió el control total que tuvo este tipo de políticas en muchas de las poblaciones de la Región Caribe y esencialmente por haber vivido esta violencia paramilitar, creo que esencialmente, el Proyecto de Ley debe avanzar así como está, pero adición eso, debe ser construido como un paralelo frente a un cambio de política criminal y a un cambio en la doctrina por parte del Estado a sus Fuerzas Militares, de ya no seguir viendo el enemigo interno. Muchas gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias señor Paba, muy pertinente su intervención. A continuación, tiene el uso de la palabra Alberto Yepes de la Corporación Colombia Europa. Explico, al señor Jerson le di digamos cinco minutos, esperando un poco cuántas personas se iban a inscribir, hasta el momento no tenemos más de diez personas inscritas. Entonces, podemos dar un tiempo de siete minutos para empezar y con una ampliación máxima de diez minutos. Entonces señor Alberto Yepes, tiene el uso de la palabra por siete minutos inicialmente, puesto que no se han inscrito más personas en la Audiencia por el momento.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Alberto Yepes de la Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos:**

Buenas tardes Representante, Congresistas por la oportunidad de discutir este que es uno de los temas más cruciales en los obstáculos que está enfrentando actualmente la implementación del Proceso de Paz y la persistencia, la vida de los líderes sociales, cómo es la actuación del paramilitarismo, que tiene muchas dificultades para ser caracterizado dado la complejización con la que se ha venido cubriendo su actuar y sobre todo la manera como se ha disimulado la connivencia de la Fuerza Pública e instituciones estatales con estas agrupaciones. El paramilitarismo continúa expandiéndose a una velocidad inusitada, especialmente a partir de la pandemia, de los Decretos de Conmoción Interior de Emergencia y Social, se inició un copamiento grande de los territorios anteriormente dominados por las FARC, que han hecho que grandes destacamentos se hayan posicionado de extensos territorios y que son hoy los responsables del mayor número de masacres que nos lleva a más de sesenta y dos masacres en lo corrido del año, justo es decirlo se han intensificado a partir de decisión de la Corte Suprema de Justicia de decretar la detención domiciliaria de un jefe político de la extrema derecha.

Varios elementos pueden evidenciar que la connivencia de la Fuerza Pública con estos grupos que se han incrementado durante este Gobierno. Por ejemplo, en febrero de este año se descubrió que el segundo cabecilla al mando de Los Rastrojos era un oficial de la Policía Stevenson Sánchez, que fue capturado no por sus actividades en contra de los líderes sociales sino por haber participado en secuestros de varios empresarios y fue a raíz de

esto que se descubrió que era el jefe de finanzas del grupo de Los Rastrojos en la zona de Cúcuta y en la zona de frontera. Los medios denunciaron que hubo procedimientos de la Policía para ocultar esta situación y para ocultar el procedimiento cosa que digamos es ya de por sí sospechosa. El 1° de julio de 2019, los medios informaron cómo se detuvo un camión que se dirigía de Bogotá hacia Antioquia que había partido del Comando del Ejército con 2.000 uniformes y 200 morrales que iba con destino a los grupos paramilitares de la región de Urabá, 2000 uniformes no son algo que pueda disponer un mando bajo de la Fuerza Pública ni es la misma cantidad que pueda ser obviada, es una cantidad enorme para armar un gran ejército. En junio de 2019 se descubrió que nada más y nada menos que el Jefe del Estado Mayor de Reclutamiento del Ejército, el Coronel Elkin Alfonso Argote, transportaba en su propio vehículo al jefe paramilitar del grupo paramilitar de Putumayo Miguel Antonio Bastidas alias Gárgola, jefe del grupo paramilitar de la construye y no solamente eso, sino que lleva dos meses alojado en la principal guarnición militar de aquí de Bogotá.

Todos estos hechos demuestran que la colaboración con el paramilitarismo, pues es una realidad que se ha venido incrementando, no más la semana pasada se descubrió que uno de los jefes del grupo de Los Pachenca de la Sierra Nevada, Norberto Quiroga, Alias 5-5 que lleva 24 años en el paramilitarismo llevaba tres años con esquema de protección de la Unidad Nacional de Protección. O sea, todos estos hechos en cualquier Estado, pues llamarían a que el Ministro de Defensa estuviera respondiendo por dónde está poniendo las armas, a quién le estaban parando en actividades que están generando masacres y asesinatos de líderes sociales. Pero no son solamente las actividades, que realizan directamente entidades de la Fuerza Pública con estos grupos, también hay varios grupos dedicados al narcotráfico que cuentan con connivencia de la Fuerza Pública, algunos de los que se denominan disidencias, especialmente las que están articuladas a los grupos del señor Gentil Duarte. Por ejemplo, hace dos meses organizaciones denunciaron cómo la disidencia Carlos Patiño hizo una reunión en el parque de Argelia Cauca y que era el Ejército quien custodiaba esta reunión, a la cual fue convocada forzosamente la comunidad.

También se sabe que a final del año pasado, la columna Jaime Martínez, participó en el asesinato de la líder y candidata a la alcaldía Karina García y que se hizo con armas que actuaban en connivencia con la Fuerza Pública y la Policía en esta región. Varios de los grupos de narcotraficantes que se denominan disidencias, están articulados a una estrategia que está apuntando a la vida de los líderes sociales y a la perpetración de masacres y se ha denunciado por parte de organizaciones indígenas, organizaciones sociales y de la propia iglesia católica en estas regiones, que hay una connivencia con estos grupos de disidencia articulados a la Fuerza Pública, que, aunque se llamen disidencias, harían parte de la

estrategia paramilitar. Por eso es tan difícil hoy caracterizar el paramilitarismo. Y por último, mencionar cómo en los hechos luctuosos del 9 de septiembre, todos los ciudadanos pudimos observar cómo la Policía actuaba con grupos de civiles que eran transportados por decenas en las motos de la Policía, que actúan con chaquetas negras, de tenis con distintos tipo de indumentaria civiles, como había intercambio de armamento cómo se traspasaban armar unos a otros y eso ha llevado a que distintos grupos puedan relacionar eso con el paramilitarismo.

Esas personas vestidas de civil no podían ser sino dos cosas grupos paramilitares como Águilas Negras, que apoyan a la Policía en su violencia contra civiles o Policías que se camuflan de civil para ser más efectivos en su violencia y también puede ser denominados Águilas Negras, como lo denunció el columnista Santiago Villa este sábado pasado en el diario *El Espectador*. Sea una cosa o sea la otra, el Estado tiene la obligación de aclarar que es lo que está pasando con estas actuaciones de civiles, que disparan indiscriminadamente y que actúan coordinadamente aún ante los ojos y las cámaras de los ciudadanos en crímenes que el Estado sigue negando. A mí me parece importante en todo esto que estando muy de acuerdo con el articulado, mencionar solamente algunos puntos específicos, por ejemplo, en el artículo 5° se menciona donde dice el que realice, disculpen, en el artículo 5° el que por cualquier medio realice enaltecimiento, justificaciones, incitación o propaganda de las conductas comprometidas y yo le agregaría “o de los crímenes perpetrados a través de estas estructuras” o sea él.

**Presidente:**

Un momento señor Alberto Yepes que se le acabó el tiempo. Un momento señor Alberto Yepes, no siga porque ahí a pesar de hablar no se le estaría escuchando. Vamos a darle tres minutos para que concluya su intervención con eso completaría diez minutos que fue digamos el tiempo que estipulamos en un comienzo ya para todos los intervinientes. Entonces señores de cabina, tres minutos más para que el señor Yepes concluya su intervención. Cabina.

**Secretaria:**

Debe prender el micrófono señor Alberto Yepes, por favor.

**Continúa con el uso de la palabra el señor Alberto Yepes de la Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos:**

Diría que entonces, la apología sería no solamente el enaltecimiento de los grupos, sino también habría que agregar de los crímenes perpetrados a través de estas estructuras, habría que agregar digamos en el artículo del enaltecimiento, habría que agregar también me parece que no solamente sería la violencia dirigida en contra de movimientos sociales o políticos, sino también contra miembros de organizaciones firmantes del Proceso de Paz en proceso de reincorporación, no solamente

Defensores de Derechos Humanos, periodistas líderes sino también digamos que actúen contra miembros del proceso de reincorporación. También me parece que cuando se tiene en el artículo 340 F, en el Numeral G, hay que agregar no solamente obstaculizar o restringir la implementación de procesos sino obstaculizar o restringir los procesos de negociación de paz, porque digamos ya vimos el sabotaje que se dio también a través en el Proceso de Paz que se tenía con las Farc. Y también en el tema del favorecimiento, de los que se favorezcan en el artículo 9º, numerales 12 y 13 apoyar o favorecerse no solamente favorecerse a sí mismo, sino también o favorecer a terceros por medio de la promoción de, creo que el favorecimiento no solamente cuando tiene el beneficio propio personal, sino también el beneficio de terceros.

Y por último, para terminar me parece que es importante tanto en lo disciplinario como en lo penal, penalizar aquellas conductas que favorezcan la confusión con grupos civiles o prácticas de indistinción, cómo se dieron en el 9 S, prácticas en el que los Policías o Militares oculten su indumentaria, oculten su distinción, oculten sus marcas, el favorecimiento de ocultamiento ilegal de identidad de vehículos sin placas, que favorezcan la confusión con grupos civiles paramilitares. Así mismo, como el uso de segundo armamento como se ha visto en distintas ocasiones, el intercambio de dotación o armamento con civiles no identificados que permita esta confusión con grupos civiles o paramilitares y especialmente actividades para que el Congreso favorezca la marcación, la identificación de toda la indumentaria de los miembros de la Fuerza Pública como chalecos antibalas, chaquetas que están yendo sin identificar. Creo que para que sea efectiva esta lucha contra el paramilitarismo, el Congreso debe prohibir cualquier elemento en la indumentaria como chalecos, salvavidas o chaquetas que no tengan signos de identificación porque permiten la confusión y la no identificación con grupos que pueden estar articulados al paramilitarismo, creando confusión y falta de acción de las autoridades que pueden generar en impunidad. Muchísimas gracias.

#### **Presidente:**

Muchas gracias señor Yepes, por su excelente intervención y déjeme decirle que sus propuestas sobre el Articulado las tendremos en cuenta a la hora de elaborar la Ponencia para primer debate, concordar con usted en múltiples aspectos del análisis sobre la necesidad por ejemplo, de reglamentar o de exigir a la Fuerza Pública la identificación, no sé si podamos poner en nuestro Proyecto por unidad de materia, pero hay un Proyecto que está cursando también de mi autoría en la Comisión Primera sobre prevención y sanción del abuso policial, prioridad y ahí miraremos de qué manera lo incluimos. Muchas gracias.

Entonces, tendría ahora el uso de la palabra el señor Camilo González de Indepaz, seguimos esperando finalmente, parece que sólo tenemos diez personas inscritas, entonces vamos a dar un tiempo

de ocho minutos inicialmente, dos minutos de prolongación. Recordar que una vez se les corta el micrófono, es importante tener estar absolutamente digamos conscientes que sólo es conveniente cerrar la intervención cuando estén seguros que se les ha dado sonido. Entonces, el señor Camilo González, inicialmente por ocho minutos con dos minutos más prorrogables.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Camilo González Posso, Indepaz:**

Muchas gracias, un saludo para los convocantes, para la Comisión Primera Constitucional y nuestro agradecimiento, pues por la invitación a intervenir. Vamos a hacer referencia entonces al Proyecto de ley número 646 de la Cámara de Representantes. Este Proyecto, pues como se ha dicho, se propone establecer en el Código Penal colombiano y en el Código General Disciplinario, disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares de otras denominaciones equivalentes.

En la exposición de motivos, se hace una documentación exhaustiva, de lo que ha sido el paramilitarismo de los años 90 hasta por lo menos la primera década de este Siglo mostrando el papel del Estado de las estrategias cómplices de gobiernos y de la Fuerza Pública y las distintas modalidades de acción de estas empresas criminales, los verbos que se utilizan para describir el fenómeno del paramilitarismo y los sujetos considerados para sanciones penales diferenciadas, dan cuenta de la visión amplia que soporta las Reformas al Código Penal, esos verbos referidos al paramilitarismo son: promover, crear, fomentar, organizar, entrenar, consolidar, operar, encubrir, sostener y se refieren a grupos de seguridad que ejecutan actos, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas así como su red de apoyo, estructuras o prácticas u otras de denominaciones equivalentes. Esta intervención parte de reconocer la pertinencia de lo enunciado en el Proyecto y se concentra en llamar la atención en facetas del paramilitarismo, que no quedan suficientemente cobijadas ni en los verbos, ni en las formas organizativas con las cuales se le identifica.

Algunas de las prácticas y conductas que pretendemos destacar como otros componentes del complejo paramilitar o que se mencionan de manera solamente leve son, por ejemplo. Uno, el aprovechamiento para objetivos de lucro del poder político o militar. Dos, utilización de estructuras de la Fuerza Pública para realizar operaciones encubiertas, que incluyan crímenes de lesa humanidad, violación de normas del DIH o que se camuflan con grupos inventados o nombres prestados, uso de panfletos, por ejemplo, para crear terror en comunidades como parte de estrategias por el control territorial, por ejemplo, la utilización de nombres como Águilas Negras, AUC, Sinaloa etc., que han sido en algunas ocasiones denunciados. Tres, alianzas de unidades de la Fuerza Pública con grupos criminales, con

el supuesto objetivo de colaborar en el control de orden público en ataques a otros grupos ilegales. Son famosas algunas frases como, por ejemplo, si tenemos que sicariar, sacariamos, si tenemos que aliarnos con Los Pelusos para combatir al ELN, nos aliamos y algunos podrían decir que apoyan al grupo Contador en la Costa Pacífica de Nariño para combatir al Fox o a otro residual. Cuatro, autorización a empresas privadas de seguridad y a particulares, del porte de armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas y realización de acuerdos de colaboración para acciones de seguridad territorial, orden público, inteligencia y apoyo a acciones contra grupos armados organizados ilegales.

Cinco, contratos de seguridad con bases, dentro de predios de empresas que se puedan utilizar para operaciones militares de combate a grupos armados organizados ilegales o incidentes y que coloquen a inversionistas como aliados de guerra, empresas paramilitarizadas para control territorial. Uno de los teóricos de este esquema fue el señor Vicente Castaño en su época, pero eso sigue siendo un riesgo. Seis, enriquecimiento ilícito y lavado de activos a partir de alianzas y complicidades con grupos armados ilegales en contubernio con agentes del Estado supuestamente interesados en la lucha antisubversiva y antiterrorista. Siete, interferencia con la justicia para evitar procesos en contra de responsables de acciones de la empresa paramilitar. Varios de los componentes anteriores, pueden cobijarse en los verbos rectores del Proyecto, pero algunos sugieren incluir otras expresiones que sean más explícitas, lo mismo puede advertirse con respecto al tipo de grupos o estructuras que forman parte del complejo paramilitar. En la actual situación, no se trata solo de grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales o grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, pues también hay casos en los cuales unidades de agentes del Estado son socios o pueden ser socios activos de la empresa paramilitar y hay también paramilitarismo cuando es fomentado por particulares, por empresas legales y fracciones de partidos políticos que son soportes, cómplices o beneficiarios oportunistas del paramilitarismo.

Esa reflexión, parte de la definición del paramilitarismo como complejo en los términos de la Sentencia del Tribunal Superior de Bogotá de la Sala de Justicia y Paz, por ejemplo, la Sentencia que se refiere a Mancuso o el acta relacionada con la libertad de Mancuso, esas y otras pero particularmente, esta Sentencia atrae una definición en este mismo sentido comprensiva y en algunos documentos que hemos elaborado y que coinciden con varias de las presentaciones que aquí se han hecho. Hemos hablado de complejo paramilitar para mostrar que no se trata de grupos armados que tengan cómplices por políticos, económicos y agentes del Estado, sino que ese complejo tiene una determinación que es política, económica y que tiene un componente armado que es el más visible, generalmente se confunde el elemento del

paramilitarismo con la expresión armada y no se tiene en cuenta esto que lo desarrolla el Tribunal en esa Sentencia que ya mencioné y que esto es una red que se trata de un fenómeno y que tiene además todas esas múltiples relaciones, en esta Sentencia el Tribunal utiliza la imagen del reloj de arena que ha sido discutida, pero que tiene la ventaja de que muestra la integralidad del fenómeno en red, pero también los factores determinantes, la determinación compleja especial que hay de fenómeno paramilitar.

Entonces, yo haría estas consideraciones, sin atreverme a hacer una propuesta de articulado, ni de frases sino unas reflexiones para contribuir en mostrar o subrayar elementos que realmente nos puedan permitir mirar la realidad actual de este fenómeno de macrocriminalidad que es el paramilitarismo y que algunos dicen que es cosa del pasado, que ahora lo que tenemos son herederos, no hay un complejo paramilitar sobreviviente y que por lo tanto, es muy importante que tenga desarrollos, la disposición constitucional aprobada y que tenga desarrollos de regulación con tipificación en el Código Penal. Muchas gracias Representante Inti.

**Presidente:**

Muchas gracias Camilo muy buena tu intervención. Entonces seguiríamos ahora con Diana Salamanca del Movimiento Nacional de Víctimas de Crimen de Estado Movice. Diana, inicialmente por ocho minutos prorrogables a diez y si por alguna razón es que estás corta de tiempo me lo haces saber, estamos viendo el tiempo hasta el momento, no hay más inscritos y las personas que han hecho uso de la palabra lo han hecho respetando los tiempos estipulados en un comienzo o incluso reduciendo su intervención. Entonces tiene la palabra Diana Salamanca por ocho minutos inicialmente.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la señora Diana Salamanca del Movimiento Nacional de Víctimas de Crimen de Estado Movice:**

Buenas tardes Representante y Congresistas, muchas gracias por la invitación. Desde el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado Movice, un proceso organizativo que agrupa a más de doscientas organizaciones de víctimas, de ejecuciones extrajudiciales, de desaparición forzada, de asesinatos selectivos, desplazamiento y otras violaciones a los Derechos Humanos, así como organizaciones acompañantes y defensoras de Derechos Humanos, apoyamos y estamos comprometidos con la implementación del Acuerdo de Paz y por ello respaldamos este Proyecto de ley, que además como se menciona en la exposición de motivos, pues es un compromiso consignado en el punto 3, punto 4 del Acuerdo y el punto 5 de víctimas del Acuerdo Final.

Desde el Movice, sabemos que el paramilitarismo se ha desarrollado en instancias locales, regionales y nacionales y ha tenido origen y ha sido impulsado por el Estado como también se ha mencionado como una estrategia de control social y de exterminio a la

oposición política y a las acciones de reivindicación de derechos de diferentes sectores sociales y su impacto a lo largo de varias décadas ha sido muy fuerte, deteriorando varios de los pilares de una sociedad, pues democrática al permitir el apoyo de todos los poderes públicos en su legitimación, particularmente en el sistema judicial que además ha garantizado la impunidad de estos crímenes.

Como se menciona en la exposición de motivos y como lo ha constatado también la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en varios casos sometidos a su examen, el Estado ha permitido y ha incentivado la creación y proliferación de los grupos paramilitares y ha dado pie para que, en lugar de reprimirlos, combatirlos las autoridades públicas y los miembros de la Fuerza Pública colaboren con ellos facilitando o participando incluso en la comisión de sus crímenes. Además de la creación y de la organización de grupos paramilitares, fue abierta y públicamente estimulada por altos mandos militares. Como se ha evidenciado en la Jurisdicción Especial de Justicia y Paz, los grupos paramilitares son responsables de la comisión de masacres, de asesinatos, de desapariciones forzadas, de desplazamientos, de ejecuciones, de detenciones arbitrarias, de violencias sexuales y de persecución política entre otras conductas ilegales, estos crímenes cometidos bajo el amparo de las Fuerzas Militares y que siguen sin ser investigados, juzgados y sancionados.

Cómo sabemos, los grupos paramilitares no han sido efectivamente desmovilizados, tampoco se han deslindado del Estado y persisten en su accionar criminal constituyéndose, pues como la mayor amenaza en diferentes regiones del país. Reafirmamos como las intervenciones anteriores, que el paramilitarismo sigue vivo, que los intereses a los que sirven siguen siendo económicos, políticos y de control territorial. Diariamente como Movice, recibimos denuncias que destacan la continuidad de las acciones y la presencia de las estructuras paramilitares y sus posibles nexos con las alianzas institucionales. Y hoy como también lo han mencionado asistimos, pues a un reciclaje complejo con los nombres y con intensas campañas incluso mediáticas institucionales, que permiten ubicarlos en el campo de la delincuencia común, bajo las denominaciones sugestivas y con siglas como bandas criminales, neoparamilitares, grupos armados organizados o grupos de delincuencia organizada. Sin embargo, sabemos que estas estructuras paramilitares, conservan los mismos rasgos esenciales del paramilitarismo, es decir su orientación contrainsurgente, su defensa armada, los megaproyectos de las empresas transnacionales a las cuales han escoltado con métodos de terror y de barbarie, sus acuerdos secretos o discretos con la Fuerza Pública, para blindar su accionar y su estrecha relación con el narcotráfico, pues que asegura su financiación.

Aún no se ha hecho lo suficiente para desmontar el aparato criminal que se esconde en algunos sectores del Estado y parte de la realidad que vivimos en este momento podemos decir, que se debe a esto, que tenemos un incremento alarmante en el asesinato de líderes y lideresas sociales, de defensores y defensoras de Derechos Humanos, sin que el Estado se muestre eficaz para prevenir o investigar y hallar los culpables para desmontar las estructuras que en algunas zonas en complicidad con el Estado participan en la ejecución de estos crímenes. Por eso desde el Movice, desde hace años hemos advertido en que existe un vacío jurídico ligado a la ausencia de una política auténtica de desmovilización que ha posibilitado además la persistencia de los grupos criminales y paramilitares, que en sus filas tienen cientos de desmovilizados de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia y un ejemplo claro es la persistencia y la expansión y el crecimiento exponencial a nivel nacional de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo, quienes según pues avances investigativos de la Fiscalía General de la Nación y las alertas tempranas que ha emitido la Defensoría del Pueblo, son el principal responsable de los asesinatos de los líderes y lideresas sociales, ya sea por orden directa de sus mandos o por la prestación terrible del servicio criminal de sicariato.

Así que, apoyamos y celebramos que el Congreso de la República, pues tenga las facultades para que ayuden a frenar el homicidio contra líderes y lideresas sociales por medio de la aprobación de este Proyecto de ley y además creemos que la tipificación del delito del paramilitarismo en el Código Penal como lo plantea el Proyecto, es para las víctimas de crímenes de Estado, una de las principales medidas que el Estado podría implementar para detener este horrendo capítulo, pues de sangre que estamos presenciando y está en las manos del Congreso hacerlo realidad. De esta manera podemos evitar que se materialicen varias de las amenazas contra la vida de personas que trabajan por el cumplimiento de los derechos humanos y de las que el Movice, ha sido blanco en los últimos seis meses, de tres amenazas a la vida de miembros del movimiento. Para ello, pues creemos que es de vital importancia, que la ley se apruebe y que tenga en cuenta la participación y los anhelos de las víctimas y que las medidas que a partir de allí se implementen, estén basadas en la verdad, en la aplicación de la justicia y en la contribución a la reparación como el único camino para avanzar en la repetición.

Por lo anterior, solicitamos entonces al Congreso que apruebe este Proyecto de ley que regula la tipificación del delito del paramilitarismo en el Código Penal y de esta manera con el acompañamiento y seguimiento de las organizaciones, pero también de las autoridades competentes se adopten las políticas necesarias para el desmonte del paramilitarismo en Colombia, lo cual incluye como lo menciona el articulado su persecución, su judicialización y su sanción efectiva. Gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias Diana. Vi que una persona hace poco se acabó de inscribir, quisiera confirmar si ya le dimos la palabra al señor Franklin Castañeda, señora Amparo, que es el Presidente del Comité de Solidaridad, porque de otro modo ya tendríamos todo el sector, digamos, de intervenciones ciudadanas, habiendo participado Franklin, creo que no, a Franklin no le dado la palabra. Franklin tienes la palabra por ocho minutos prorrogables hasta diez minutos y si de pronto necesita más, me lo hace saber. Muchas gracias, empieza Franklin.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Franklin Castañeda, Presidente Comité de Solidaridad:**

Muchísimas gracias honorable Representante Inti Asprilla, un saludo a todas las personas de la Comisión Primera, un saludo a mis colegas de sociedad civil y a las personas que nos siguen en este momento desde distintas redes sociales. Yo plantearía tres o cuatro ideas que considero son muy importantes a la hora de sustentar la necesidad de que este Proyecto sea una Ley de la República en Colombia. Lo primero, creo que es un hecho que resulta innegable a estas alturas de nuestra historia, el Estado colombiano creo el paramilitarismo, facilitó su accionar, creo un marco jurídico que le permitió armar a grupos paramilitares, capacitarlos, entregarles información de inteligencia, no actuar legalmente contra ellos y esta situación no es reciente. Quizás uno de los primeros Decretos que se recuerden sobre este tema tiene que ver con el Decreto 3398 de 1965, y ese Decreto prácticamente se convirtió posteriormente en Ley de la República en el 68 por medio de la Ley 48 y estuvo vigente hasta bien entrados ya el final de 1989.

Entonces, estamos hablando de prácticamente tuvimos cerca de 30 años con una legislación muy clara, donde el Estado colombiano facilitó el accionar de los grupos paramilitares, pasamos a la Constitución de Colombia y muy cerca a la Constitución de Colombia se emite el Decreto 356 de 1994, que recordemos es el Decreto que regula las Convivir y a partir de ese Decreto volvemos un poco a la vieja historia, el Estado colombiano creando grupos de civiles, entregándoles la información de inteligencia, capacitándolos, dotándolos de armas de guerra, no actuando legalmente contra ellos y utilizándolos para trabajo sucio y sin que de alguna forma se tomarán algún tipo de medidas para que se evitaran las violaciones a Derechos Humanos que esos grupos venían cometiendo. En 1997 llega un cierre simbólico del paramilitarismo, la Corte, no el Gobierno de ese entonces, la Corte toma una serie de decisiones que deja sin fuerza práctica ese Decreto 356 del 94 y a partir de ese cierre simbólico entonces vemos como la mayor parte de esas asociaciones de Convivir, comienzan a saltar ya claramente como organizaciones paramilitares y se unen a los bloques o a los frentes ya existentes o descubren su rostro como bloques de paramilitares o como frentes paramilitares.

Y de ahí podemos saltar hasta el momento en el cual se llega al proceso de desmovilización de los paramilitares en el 2005, en ese momento bajo la Ley de Justicia y Paz el cierre de la existencia de estos grupos, fue bastante simbólico y no fue del todo efectivo, recordemos que pasan un proceso de desmovilización cerca de treinta y seis mil personas, cuatro mil a Justicia y Paz, treinta y un mil y tantas se van por una especie de ruta de amnistía de facto, hoy no hay más de dos mil paramilitares en Justicia y Paz, hoy no hay más de cincuenta Sentencias en Justicia y Paz. El Estado colombiano no ha hecho justicia en la gran mayoría de casos a quince jefes paramilitares los extraditó y lo cierto, es que buena parte de las personas que hacían parte de los grupos paramilitares de las AUC en su momento terminaron o terminó la sociedad colombiana sin saber qué participación efectiva habían tenido en delitos, sin saber si estas personas continuarían vinculados a estos grupos o no. Lo cierto es, que mientras eso se llevaba a cabo, don Vicente Castaño se jugaba una carta oculta, su carta oculta fue crear lo que hoy se llaman las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, era su carta oculta ante un eventual fracaso de la negociación entre el Estado y las AUC. Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia que el Gobierno actual llama Clan del Golfo, en el anterior las alcanzaron a llamar en su momento Urabeños, Clan Usuga, etc.

Pero además de que existe ese grupo, que tiene presencia en más de doscientos municipios del país, hemos venido observando cómo existen nuevos grupos, veo en pantalla ahora a mi coterráneo el doctor César Lorduy, resulta que hace poco vimos como en Barranquilla fue capturado precisamente Alias 5-5, que no es otra persona si no a quien indica el jefe de una organización que hacen llamar Los Pachenca, el Gobierno actual la llama Los Pachenca, a pesar de que esta organización se autodenomina, así mismo Bloque de Autodefensas Conquistadores de la Sierra y hemos escuchado también como el Bloque de Autodefensas Conquistadores de la Sierra o Los Pachenca o cómo las AGC o Clan del Golfo han venido asesinando líderes sociales junto con otros grupos, la Constru que no es otra cosa sino que el grupo que se autodenomina el renacer del bloque sur del Putumayo o los caparros que no son otra cosa que el bloque Virgilio Peralta Arenas que en su momento existió como Bloque Minero de las Autodefensas de Córdoba Unidas, perdón Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá y no voy a quedar mencionando la serie de distintos grupos que existen hoy y que conocemos como otros nombres Puntilleros y todos los que he mencionado, pero que en realidad se autodenominan así mismos como grupos paramilitares.

¿Qué ocurre actualmente? Que podemos señalar que el Gobierno creó o el Estado colombiano creó grupos paramilitares, facilitó su accionar y cuando ha debido cerrar esos ciclos, no ha sido efectivo. Y hoy estamos viviendo una política de ficción, una política en la cual estos grupos se están ampliando,

están expandiendo su función, están expandiendo su labor criminal y el Estado colombiano intenta disfrazarlos bajo la idea de que son grupos criminales solamente ligados al narcotráfico y les cambia el nombre y muchos de los nombres que yo he citado aquí y muchos más que me faltan por mencionar, realmente se corresponden con grupos de autodenominados como autodefensas, grupos que vienen ejerciendo control social, ejercen un control contrainsurgente en términos amplios, esto quiere decir asesinan al opositor político, porque recordemos que en Colombia, también bajo la idea clásica del enemigo interno, el insurgente no es solamente la persona en armas, sino que se trata de insurgente al opositor político, el líder social etc. Esta idea se encuentra aún vigente en estos grupos, sin que el Estado colombiano pueda llevar a cabo o quiera llevar a cabo, una labor o una política pública diferente.

En ese sentido y permítanme saltar rápidamente de un tema a otro, en ese sentido el Acuerdo de La Habana, había previsto quizás que este escenario se iba a presentar y por eso en el Acuerdo de La Habana, en el punto 3-4 habían pedido en su momento, que se creara una prohibición constitucional del paramilitarismo, que a su vez debe aterrizar en una regulación de esta prohibición. Una prohibición constitucional del paramilitarismo como la que existe hoy en Colombia, sería un canto a la bandera, si dentro de otras medidas, no se toma una medida que permita tipificar la existencia de los grupos paramilitares en el país. Hoy en consecuencia, lo que tenemos, es una prohibición constitucional que no se ve reflejada en la legislación que día a día se viene implementando. En consecuencia, este Proyecto de Ley y yo hago parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, al menos las personas que estamos delegadas ante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, desde la sociedad, civil vemos con.

**Presidente:**

Franklin, espera un momento por favor, señores de cabina esperen un momento. Franklin cuánto tiempo necesitas para cerrar tu intervención sólo nos queda la intervención de la Comisión Colombiana de Juristas, ¿Cuánto tiempo necesitas para cerrar tu intervención? Te voy a dar cuatro minutos para que puedas cerrar con tranquilidad por si acaso. Entonces cuatro minutos en cabina, si Franklin, pues termina antes se cumplirá con los diez minutos. Listo Franklin, puedes concluir.

**Continúa con el uso de la palabra el señor Franklin Castañeda, Presidente Comité de Solidaridad:**

Decía entonces que desde los delegados y desde las personas delegadas de la sociedad civil en este espacio, vemos con buenos ojos este Proyecto, porque entra a complementar algo que ya está en el Acuerdo de La Habana, y recordemos que el Acuerdo de La Habana es una política pública de Estado y de obligatorio cumplimiento, estamos precisamente

dentro del plazo que nos da el Acuerdo de La Habana, de cerca de doce años para implementar toda esta serie de políticas.

Y estamos ante un Proyecto de Ley que entra a reconocer la existencia de un fenómeno, que la política pública de seguridad y defensa en Colombia viene ignorando, y es la existencia aun del fenómeno paramilitar, la creación o mejor la expansión constante de grupos que se autodenominan paramilitares y que cuentan con la colaboración efectiva del Estado colombiano, tal como lo señalaba mi colega Alberto Yepes, cuando señalaba con algunos ejemplos cómo se encuentran unos escenarios concretos de colaboración entre el Estado, miembros de la Fuerza Pública principalmente y estos grupos. La segunda razón por la que considero que quizás es muy importante que en este Proyecto se avance, es porque de esa forma podríamos obligar a que la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Defensa, adelanten investigaciones por los delitos propios del paramilitarismo, hoy en Colombia no se están adelantando investigaciones de este tipo.

En Colombia existe una caracterización bastante limitada, la hemos escuchado GAO, GDO, GDCO, que no es otra cosa sino el grupo que es pequeño y tiene armas cortas es un GDCO, el grupo que es mediano y tiene armas pequeñas o largas, puede ser un GDO y el grupo que es grande y tiene armas largas puede ser un GAO y puede ser atacado por la Fuerza Aérea y el Ejército. Pero aquí no se están entrando a preguntar cuáles son las dimensiones de las relaciones sociales entre estos grupos y la sociedad colombiana, cuál es la relación entre estos grupos y el Estado, cuál es la relación entre estos grupos y la economía. En consecuencia, no existe una política real, que permita desenquistar la existencia de estos grupos en las dimensiones social, económica y política del Estado Colombiano, y ese es precisamente uno de los errores históricos que hemos tenido en Colombia y una de las razones por las cuales ninguno de los cierres que hemos tenido a lo largo de nuestro.

**Presidente:**

Franklin, espérate un momentico que otra vez se acabó el tiempo, démosle dos minutos para que pueda concluir por favor. Dos minutos para que ya pueda concluir finalmente su intervención.

**Continúa con el uso de la palabra el doctor Franklin Castañeda:**

Ya iba a terminar doctor Inti. Así las cosas, termino simplemente señalando que este Proyecto de ley podría ser la cuota inicial de una necesaria política pública en Colombia, que reconozca la existencia de grupos paramilitares, que reconozca su caracterización compleja y en consecuencia, obligue a la Fiscalía y al Ministerio de Defensa a avanzar en algo que no han querido hacer, avanzar en un desmantelamiento integral de estos grupos y en dejar de ver a estos grupos simplemente como un fenómeno criminal ligado a una de sus tantas facetas, a la faceta del narcotráfico. Muchas gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias Franklin. Tiene a continuación el uso de la palabra David Cruz, de la Comisión Colombiana de Juristas, hemos estado dando un tiempo alrededor de diez minutos, para cerrar vamos a darle diez minutos con prorroga posible de dos minutos. Entonces, diez minutos para que pueda hacer tranquilamente su intervención doctor David Cruz.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor David Cruz, de la Comisión Colombiana de Juristas:**

Bueno, buenas tardes a todos y a todas, muchas gracias por esta invitación, al igual que todas las organizaciones sociales y defensoras de Derechos Humanos, recogemos la importancia de este Proyecto, afirmando que es una de las herramientas necesarias para seguir en la lucha contra el fenómeno paramilitar. Teniendo esto claro, leemos este Proyecto como parte de los instrumentos necesarios que le van a permitir al aparato del Estado, mitigar los efectos de este fenómeno y además, en cumplimiento del Acto Legislativo 05 de 2017, que prohibió expresamente el paramilitarismo. En ese sentido, creemos que constituye un marco jurídico importante, necesario y adecuado, sin embargo, queremos destacar algunos aspectos que a nuestro modo de ver, pueden ser problemáticos frente a cómo está escrito el Proyecto, y que incluso pueden impactar en su aplicación cuando los Fiscales vayan a imputar este tipo de conductas contempladas, esto lo hacemos con el ánimo de que el Proyecto quede lo mejor posible, consideramos que armonizar la imputación y hacer el trabajo simple para los Fiscales, es también una herramienta importante para que se lleven a cabo y a buen puerto las conductas que proscriben este Proyecto.

En ese sentido, tenemos como cuatro apuntes desde la Comisión Colombiana de Juristas que deseamos precisar, el primero de estos apuntes es, que consideramos que es necesario distinguir los tipos penales 340B y 340C que contiene el artículo, que si bien el primero, es decir el 340B tiene como objetivo atacar la pertenencia y participación directa en los grupos paramilitares y el 340C por el contrario tiene como objetivo criminalizar el apoyo y la colaboración a estos grupos paramilitares, no existe una línea muy precisa que los pueda diferenciar, especialmente porque en algunos verbos rectores de ambas conductas se pueden confundir, especialmente el verbo rector promover que indica impulsar, procurar un logro con el verbo rector colaborar, que implica trabajar con otro grupo de personas para alcanzar un mismo fin. En ese sentido, consideramos que esas dos conductas hay que ser muy precisas en la determinación de los verbos rectores, porque o sino puede haber confusión en su aplicación y la confusión en su aplicación no permite la imputación eficiente de este tipo de conductas, y puede por el contrario, ser una piedra en el zapato para los Fiscales que vayan a atacar este tipo de fenómenos criminales.

Eso nos parece muy importante, en consecuencia, precisar específicamente cuáles son los verbos rectores que se van a utilizar en un caso y en el otro y al mismo tiempo fortalecer la forma en cómo se van a imputar cada una de las conductas, para eso consideramos que la mejor forma de salir es eliminar el verbo colaborar del artículo 340C, dado que consideramos que ese verbo ya está o ya lo recoge el verbo promover del Artículo 340B. También consideramos que la expresión favorecerse del 340C, que es muy importante en tanto el favorecimiento de los grupos paramilitares, es uno de los procesos sociales por los cuales el paramilitarismo sigue en boga y que tiene profundas conexiones como lo resaltaba Franklin, con órdenes económicas y sociales que aún no hemos logrado exportar, por sí mismo favorecerse es bastante oscuro e implicaría la posibilidad de que se pueda culpar a una persona sin que haya realizado ninguna conducta típica o sin que haya realizado ningún acto criminal, y eso que iría en contra de la forma cómo se construyen los tipos penales garantistas.

Creemos que es mucho mejor identificar cuál es el contenido que se busca proscribir dentro del tipo penal de favorecer, porque hay muchas formas de sacar beneficio de algo incluyendo el económico, y que muchas veces ese beneficio no está relacionado con una actuación de la persona que se beneficia, sino que también pueden existir beneficios indirectos o directos, y por eso resulta conveniente mirar con precisión cómo se debe utilizar el verbo favorecerse en este caso y adicionalmente, lo que decía anteriormente, incluir el beneficio a terceros, porque muchas veces el mecanismo es favorecer a terceros, con el objetivo de despistar la aplicación de este tipo de crímenes en su aplicación. Y finalmente, dos comentarios adicionales que creo que son importantes, uno frente al tipo penal 340D y a la expresión justificación, creemos que la expresión justificación puede generar tensiones con el derecho a la libre expresión, no porque estemos de acuerdo que se deba justificar de alguna forma el mecanismo paramilitar, sino porque comprendemos que dentro de los estudios académicos, es posible que se realicen justificaciones, entendiendo por justificación encontrar razones que expliquen el fenómeno y consideramos que esto puede ser riesgoso en términos de libertad de expresión y sería adecuado sustraerlo del Proyecto.

Y finalmente, creo que es importante revisar algunas de las condiciones de los agravantes que se incluyen en el artículo 340F, especialmente el primer agravante, que establece, es decir el literal A establece que quienes cumplan órdenes relacionadas con, o que tengan origen en las Fuerzas Armadas, creemos que esté agravante si bien en principio suena bien, en tanto uno de los grandes problemas del paramilitarismo es que actuaban en connivencia con las Fuerzas Armadas, resulta problemático en su aplicación, porque muchas veces no puede servir como agravante para la persona que está realizando la conducta que se busca proscribir en los demás

tipos penales y por el contrario puede ser utilizada dado un contexto de autoritarismo de las Fuerzas Armadas y de escenarios de violencia que se dividen en las regiones, puede ser utilizada más como un mecanismo de atenuación punitiva, en tanto al provenir de Fuerzas Militares las personas que cumplen las órdenes que ellos realizan, no estarían actuando con plena libertad y por ende no se podría comprobar uno de los ingredientes de la teoría del delito como es el dolo.

Entonces, llamamos la atención sobre ese aspecto, porque consideramos que es difícil que se castigue con una mayor fortaleza a las personas que no tuvieran discrecionalidad en los actos, porque los actos que realizaron provenían precisamente de la fuerza o aplicación de órdenes provenientes de agentes de la Fuerza Pública. Entonces, hacemos el llamamiento en esos cuatro sentidos, y una conclusión final, frente a la forma en cómo se inscribe este mecanismo dentro de una política general de lucha contra el fenómeno paramilitar. Consideramos que la precisión en los tipos penales es un componente esencial para la lucha contra el fenómeno paramilitar, porque si se utilizan verbos que son confusos en su aplicación, eso puede generar que los Fiscales no apliquen estos tipos penales y eso sucedió en otro tipo de programas de criminalización de las conductas, que al ser tan amplios en la aplicación de los tipos penales, terminan generando el efecto contrario y es la falta de aplicación en las investigaciones específicas que debe desarrollar la Fiscalía y al lado que buscamos la efectividad de la persecución penal.

Y consideramos que la persecución penal es en el fondo una de las herramientas con las que se puede mitigar el efecto del fenómeno paramilitar, se debe ser muy cuidadoso en la aplicación de los tipos penales y en el diseño de cada uno de estos, para que no solo sean lo suficientemente omnicomprensivos para intentar presentar y absorber todo el fenómeno paramilitar, sino que adicionalmente deben ser muy precisos en las conductas que buscan criminalizar, porque o sino pueden salir o pueden tener el efecto contrario en la lucha contra este fenómeno. Está reflexiones las enviamos ya previamente en un documento a la Comisión, y espero que puedan servir para que el Proyecto mejore en términos técnicos, frente a la aplicación de los tipos penales. Muchas gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias David. Bueno cerramos de esta manera el ciclo de intervenciones de las organizaciones civiles y vamos a empezar en este momento con los delegados del Gobierno Nacional, de los diferentes estamentos del Gobierno Nacional, si me regalan un momento, vamos a empezar con el doctor Jorge Calero Vicedefensor del Pueblo. Entonces, tiene la palabra el señor Jorge Calero, por diez minutos, ¿está el señor Jorge Calero? Gracias Defensor siga usted.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Jorge Enrique Calero Chacón, Vicedefensor del Pueblo:**

Muchas gracias doctor Inti Raúl Asprilla, a los Honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, a los invitados de la sociedad civil, a todos los que están participando de esta Audiencia. En materia del Proyecto de Ley 046 no voy a hacer una referencia específica, lo está estudiando la delegada para asuntos constitucional y legal, solamente quiero hacer una referencia digamos como de contexto, lo que la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas tempranas ha venido advirtiendo, no de ahora sino de tiempo atrás, de muchos años, desde que nació el Sistema de Alertas en el año 2001, cuando era evidente que las masacres y los desplazamientos forzados, estaban causando una gran crisis humanitaria, el principal autor, fuente, la amenaza en ese entonces eran las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia. Luego que se desmovilizan las Autodefensas Unidas de Colombia en el año 2005, surgen nuevas estructuras armadas ilegales, que fueron denominadas bandas criminales asociadas al narcotráfico.

La Defensoría del Pueblo, mantuvo su concepto de que estos eran Grupos Armados Organizados y no asumimos esa categoría de bandas criminales, por ese componente criminalístico y por ese componente criminológico, que las desvinculaba del conflicto armado interno y la Defensoría del Pueblo acuñó el termino Grupos Armados Ilegales Posdesmovilización de las Autodefensas. Durante los años 2005 hasta el 2015 se mantuvo ese criterio, no fueron reconocidas como Grupos Armados Organizados, hubo dificultades para reconocer a las víctimas de estas estructuras armadas, como si no fueran del conflicto armado, ahí teníamos grupos llamados por ejemplo Los Rastrojos, estaban la nueva generación de las Autodefensas en Nariño, estaban las Autodefensas del Pacífico, estaban estos grupos que también se llamaron Los Héroes de Córdoba, las Águilas Negras, etcétera, etcétera, que pulularon por el país, más de veintiséis grupos identificamos en ese entonces. Y hasta el año 2015, por una Directiva del Ministerio de Defensa, estos grupos que antes se llamaban Bandas Criminales, el Ministerio de Defensa mediante la Directiva 015, los reconoció como Grupos Armados Organizados y por tanto se les dio esa categoría que podrían infligir el DIH y también podían ser atacados o combatidos por las fuerzas militares.

Fueron diez años más o menos, esa lucha donde nosotros insistimos en el reconocimiento de esos grupos como Grupos Armados Organizados y allí quedaron contemplados en esa categoría: las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, el Bloque Meta, los Puntilleros, también fueron considerados Grupos Armados Organizados el EPL, y bueno el Bloque Vichada y demás. Posteriormente, encontramos que la estructura que se consolida a nivel nacional son las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, también conocidas como Clan del

Golfo, y estas estructuras son las que mayormente han sido consideradas como fuentes de la amenaza frente a esta situación. Por ejemplo, el año pasado se emitieron cincuenta y seis alertas en el país y si bien es cierto hay otro Grupo Armado Ilegal Organizado fuente de amenaza, como son las facciones disidentes de las otrora Farc-EP, donde está el Frente 1°, el Frente 48, la Columna Móvil Jaime Martínez, la Columna Móvil Dagoberto Ramos, el Frente 7° y demás, tenemos como Grupo Armado Ilegal, fuente de amenaza que se está consolidando en el territorio, que se está expandiendo en el territorio las AGC o Clan del Golfo, que se disputa o que disputa el territorio ahora en la zona de Córdoba y Bajo Cauca con el Bloque Virgilio Peralta Arenas, también conocido como Caparrapos o Caparros, tenemos las Águilas Negras, Los rastros, el Bloque Meta y los Puntilleros del Vichada.

Y además de eso, también había que señalar que este año la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana número 018, en el marco de la pandemia, donde se advirtió el accionar armado de estas estructuras armadas ilegales y tenemos allí como estructura principal de factor de amenaza, además del ELN y además de las facciones disidentes de las Farc, tenemos a este grupo armado las AGC, que está teniendo no solamente un carácter digamos de expresión y de continua dinámica de expansión, en zonas que fueron anteriormente de influencia de las FARC, sino que se está consolidando en varias regiones, donde también fueron anteriormente de control de las Autodefensas, donde ha venido digamos, logrando la fusión o la consolidación del poder territorial.

En este sentido, tenemos entonces a las AGC, pero también identificamos como fuente de amenaza durante la pandemia a Los Rastros, a las Autodefensas conquistadoras de la Sierra, que mencionaba el doctor Franklin Castañeda, también llamados los Pachencas, el Bloque Virgilio Peralta Arenas, los Caparros, los Puntilleros, Bloque Meta, los Libertadores del Vichada, la Cordillera, entre otros grupos que tienen una adscripción focalizada en las regiones, sin descontar la Constru en Putumayo y otras estructuras ilegales, asociadas a veces con los carteles del narcotráfico.

Entonces, yo pensaría que este es un tema que ha venido advirtiendo la Defensoría, como agentes o factores de riesgo que generan estas estructuras armadas ilegales, que se denominan ahora como sucesoras del paramilitarismo. Yo dejaría ahí honorable Representante Inti Asprilla, como haciendo referencia de manera general al accionar de estos Grupos Armados Ilegales, que afectan la vida, la integridad, la libertad y que están generando estos eventos masivos, están generando muertes selectivas, homicidios de configuración múltiple en algunas regiones del país. Muchas gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias señor Vicedefensor. Tiene ahora el uso de la palabra la doctora Claudia Almeida,

Procuradora Delegada, por diez minutos, me avisa si necesita más tiempo. Muchas gracias.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Yenny Claudia Almeida Acero, Procuradora Segunda Delegada para la Jurisdicción Especial para la Paz:**

Muy buenas tardes, ¿me escuchan? Tengo un poquito de problema con el internet, voy a quitar la cámara y dejo el audio porque se va. Bueno, primero tengo que hacer referencia a dos Proyectos que ya fueron estudiados en el Comité de Política Criminal, donde hace parte la Procuraduría, la Defensoría, la Corte Suprema, la Fiscalía, el Consejo Superior de Política Criminal, el Ministerio de Justicia y la Procuraduría, el Bienestar familiar y algunas otras instituciones, estos Proyectos de Ley fueron el Proyecto de Ley 07 del 2018 y 070 del 2019. Voy a ser muy técnica, porque realmente nosotros estos proyectos que son muy parecidos al que nos ocupa hoy, el Proyecto de hoy nos trae unas adecuaciones al Código Disciplinario. Entonces, tenemos que efectivamente estos Proyectos de Ley y este Proyecto de Ley obedece al Acuerdo firmado con las Farc en La Habana por el Gobierno Nacional.

¿Qué notamos en la exposición de motivos? Que realmente hace falta un estudio empírico, donde muestre la necesidad de crear esos cinco nuevos tipos penales, porque si bien es cierto, hacen en la exposición de motivos un análisis histórico del paramilitarismo, que es cierto, que es válido, pero no se hace un trabajo empírico frente a estadísticas y frente a situaciones que se tienen, que la Fiscalía, la Defensoría, el Consejo Superior de Política Criminal, lleva unas estadísticas que permitan evidenciar, que realmente estos nuevos delitos pondrían solución al problema del paramilitarismo. Tenemos varias razones para pensar y retomando lo expuesto por el doctor David Cruz y es que al Proyecto le falta y deja de un lado principios como la atipicidad y la taxatividad, que debe de tener todo Proyecto de ley, ya que estos principios pretenden que la Ley Penal se describa con la mayor exactitud posible, que las conductas sean claras, muy claras, tanto para aquellos individuos que cometan estas conductas, como para los operadores judiciales, Fiscales, Jueces, Magistrados, para poder aplicar la norma.

Nosotros consideramos que estos delitos y lo que pretende el Proyecto de Ley, ya se encuentra tipificado y realmente como lo ha dicho la Sala de Casación Penal, en el Radicado 36826 y abro comillas “En cuanto se refiere al tipo penal de concierto para delinquir con fines de paramilitarismo, es claro que desde su inicial consagración del Decreto 1194 de 1989, bajo la denominación jurídica de pertenencia a cualquier título a grupos de justicia privada, tuvo por objeto el reproche penal en su modalidad agravada por la cualificación del punible a ejecutar, diciendo que todo aquel convenio entre varias personas con cierta vocación de permanencia destinado a consumir delitos indeterminados”, cierro comillas. En relación con la finalidad

específica de organizar, promover, armar o financiar grupos armados al margen de la Ley, el Artículo 19 de la Ley 1121 del 2006, hipotéticamente pareciera posible que el concierto con fines de paramilitarismo también pudiera subsumirse en el Inciso 1°, que es de textura abierta. No obstante, ello es bastante remoto o prácticamente imposible, si se considera que las estructuras criminales paramilitares, tradicionalmente se conformaron justamente con la comisión de los delitos descritos en el Inciso 2°, ¿cuáles son? El genocidio, la desaparición forzada de personas, la tortura, el desplazamiento forzado, el homicidio, el terrorismo, tráfico de drogas, estupefacientes, extorsión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, testaferrato y conexos.

Lo anterior, también nos lleva con lo que ha señalado la Honorable Corte Suprema de Justicia en reiteradas decisiones, en la cual precisa y abre comillas “La Corte no duda en señalar que las graves conductas cometidas por los paramilitares, deben enmarcarse primordialmente dentro del contexto de crímenes de lesa humanidad, pues del ataque perpetrado contra la población civil, adquirió tales dimensiones de generalidad y sistematicidad, que alteró de manera significativa el orden mínimo de civilidad, implicando el desconocimiento de los principios fundamentales del orden social imperante, los asesinatos, torturas, masacres, desapariciones, desplazamientos forzados, violaciones y en fin las múltiples violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos confesadas por los desmovilizados de esos grupos armados, que han sido escuchados en las versiones libres en el trámite del procedimiento señalado en la Ley 975 del 2005, no dejan duda de que se configuran en las características esenciales que delimitan los delitos de lesa humanidad”.

Además también, es preciso traer a colación lo destacado también por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en la decisión de segunda instancia dentro del Radicado 49472 de fecha 10 de abril del 2008, en la que manifestó: “Destaca la Sala que el Estatuto de Roma, que dio origen en la Corte Penal Internacional, ha tenido en cuenta, no solo la conducta del autor o de los partícipes, sino que también ha considerado en especial la existencia de propósitos dirigidos a cometer delitos de lesa humanidad. Lo cual significa que también debe ser castigadas en igual medida, aquellas conductas preparatorias para la comisión de los delitos que incluyan tanto el Acuerdo, como el tomar parte de una actividad dirigida a este fin, como ocurre en el concierto para delinquir agravado”, cierra comillas.

Así mismo lo manifestó la misma Corte Suprema en los diferentes procesos que llevó por paramilitarismo, en el Radicado 39665, dice “Para llegar a considerar a los responsables de concierto para delinquir como autores de delitos de lesa humanidad, debe tenerse en cuenta la presencia de los siguientes: que las actividades públicas de la organización incluyan algunos de los crímenes contra la humanidad, que sus integrantes sean voluntarios, que la mayoría de los miembros de la

organización debieron haber tenido conocimiento o ser conscientes de la naturaleza criminal de la actividad de las organizaciones, bases a partir de las cuales varios Tribunales Internacionales y Nacionales, consideran que el concierto para cometer delitos de lesa humanidad, también debe ser calificado como punible de la misma naturaleza, como lo determina la Corte en este momento para el caso colombiano y con todas las consecuencias que ello implica.

No voy a citar más Sentencias de la Corte, pero nos damos cuenta que el Máximo Tribunal de la Justicia Colombiana, en materia penal reconoce que con la normatividad existente, se puede dar respuesta a estas conductas en distintas modalidades, diferentes a los ajustes que podrían requerir en clave la criminalización secundaria. En cuanto al tipo penal.

**Presidente:**

Señora Procuradora, ¿Cuánto tiempo necesita para concluir su intervención? ¿Me escucha? Listo, vamos a darle cuatro minutos para que la Procuradora digamos, concluya su intervención tranquilamente, cuatro minutos adelante Procuradora.

**Continúa con el uso de la palabra la doctora Yenny Claudia Almeida Acero, Procuradora Segunda Delegada para la Jurisdicción Especial para la Paz:**

Muy amable Representante, muchas gracias. Les decía que en estas Sentencias resulta claro que el máximo órgano de la Justicia Penal, dice que se puede dar respuesta a estas conductas en las diferentes modalidades, con la normatividad existente. En cuanto al tipo penal propuesto de apología al paramilitarismo, la descripción típica que ya se trae en el Artículo 134B del Código Penal en el marco del delito hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política u origen nacional étnico, cultural que se señala, abre comillas “El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas comunidades o pueblos por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad”, cierra comillas, consideramos que allí se encuentra ya tipificado estas conductas.

Así mismo, el artículo 348 hace referencia a instigación a delinquir, que señala que el que incurre en esta conducta punible abre comillas “El que pública y directamente, incite a otro u otros a la comisión de determinado delito o género de delitos, por lo que se reitera, no es necesaria la edición de este artículo dentro del ordenamiento jurídico”. En cuanto al tema disciplinario, quiero llamar la atención que efectivamente en el artículo 7° del Proyecto dice que se adicione un nuevo artículo, el 52A y dice faltas relacionadas con la conformación, tolerancia y apoyo a grupos armados. La Ley 1952 en su artículo 52, dice faltas relativas con la infracción al derecho internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional

Humanitario y dice en su numeral 2: Incurrir en graves infracciones a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, conforme a los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Colombia. Y en el artículo 62 de esa misma Ley dice: Faltas relacionadas con la moralidad pública. Fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o subsistencia de grupos armados al margen de la Ley o promoverlos, auspiciarlos, financiarlos, organizarlos, instruirlos, dirigirlos o colaborar en delitos.

Delimitar el artículo con el Proyecto de ley a dichas faltas indilgadas a un grupo determinado, puede ocasionar a futuro que las mismas no puedan ser enmarcadas en un grupo diferente, lo que puede ocasionar vicios jurídicos debido a la especificidad de las faltas. No obstante, el numeral 2° como lo vimos del artículo 52 de la Ley 1952 de 2019, están contempladas ya que el Legislador previó como falta gravísima las infracciones al DIH, en las cuales se enmarcan las conductas que pretende contemplar el Proyecto de ley. En cuanto al artículo 8° del Proyecto de ley, faltas relacionadas con la moralidad pública, en la Ley 1952 de 2019, en el artículo 65 dice faltas que coinciden con descripción típicas de la Ley Penal. Las conductas descritas en el Proyecto de Ley en el Artículo 8° son una descripción típica consagrada en la Ley como delito, por lo tanto, dice la norma que cuando son tan específicas esas normas no se pueden quedar en el ámbito disciplinario, sino que tienen que ir al ámbito penal y en el ámbito penal pues ya hemos.

**Presidente:**

Muchas gracias doctora Almeida, esperaremos su intervención para la Ponencia en Primer Debate, ahí está cordialmente invitada, si quiere volver a intervenir, nos quedó claro el sentido digamos de su Ponencia o de su posición, en el sentido de decir que no hay una necesidad respecto al Proyecto de ley, postura, sobre la cual obviamente difiero, pero pues no es este el espacio para entrar en un debate, igual agradecemos haber expresado y tendremos en cuenta eso y yo creo que los otros Representantes podrán haber escuchado, o podrán leer con tranquilidad su exposición, para hacerse una idea sobre la necesidad o no del Proyecto. Tiene ahora la palabra siguiendo con delegados de estamentos gubernamentales, parece ser que acá está, hay un delegado de la Dirección de Investigación Criminal (Interpol), la señora Jenny Orozco, me perdona Jenny Orozco si no me sé su cargo como tal, tiene el uso de la palabra hasta por diez minutos, por diez minutos inicialmente si necesita ampliar me lo puede comentar.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Jenny Orozco, Patrullera de la Dirección de Investigación Criminal (Interpol):**

Patrullera Jenny Orozco, en representación de la Dirección de Investigación Criminal Interpol. De acuerdo a este Proyecto, se había dado un concepto desfavorable por las siguientes razones, si bien es

cierto, el sustento jurídico que se encontraba en las exposiciones de motivos, se remite a la historia de los Grupos Armados Organizados, carece de un fundamento empírico o cifras estadísticas, que permitan sustentar la necesidad de incluir un nuevo Título al Código Penal colombiano, es preciso indicar que en el 2018 fue radicado un Proyecto de ley similar a la iniciativa objeto de estudio, tratándose del Proyecto 007 del 2018, por medio de la cual se incorpora el Título XII al Código Penal, Ley 599 del 2000, disposiciones tendientes a combatir Grupos Armados Organizados Ilegales de cualquier tipo, incluyendo las denominaciones Autodefensas de grupos de seguridad que ejecutan actos ilegales, Paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras, o prácticas u otras denominaciones equivalentes.

La figura del paramilitarismo en Colombia se encuentra previamente descrita en la Ley 599 del 2000, en su artículo 340, en sus incisos 2° y 3°, pues tipifican taxativamente lo descrito en el artículo 2° del Proyecto de ley objeto de estudio. Es oportuno, resaltar lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal en la Sentencia SP-3240 del 2015, Radicado 36828, la cual dispone lo siguiente: en cuanto se refiere al tipo penal de concierto para delinquir con fines de paramilitarismo, es claro que desde su inicial consagración Decreto 1194 de 1989, bajo la denominación jurídica de pertenencia o cualquier título, a grupos de Justicia Privativa tuvo por objeto el reproche penal en su modalidad agravada, por la cualificación del punible a ejecutar, todo aquel convenio entre varias personas, con cierta con vocación de permanencia, destinado a consumir delitos indeterminados.

Resulta pertinente destacar que el Proyecto de ley establece como alternativa legislativa, adicionar al Código Penal vigente, el artículo 34E denominado Apología al Paramilitarismo, el cual contiene similar descripción típica en el artículo 134B de la Ley 599 del 2000, en el marco del delito de hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, políticas u origen nacional, étnico o cultural. Así el que promueve, instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblos por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, según su orientación sexual, incurrirá en prisión. Pues más que un delito contra la seguridad pública, parece ser un acto de discriminación, es decir, que la ubicación de protección al bien jurídico tutelado, no es un acto que correspondería según la propia descripción. Esta es la posición que se ha dado por la Policía Nacional ante este Proyecto de ley.

**Presidente:**

Jenny, ¿acabó ya su intervención? Muchas gracias señora Patrullera Jenny. Tiene entonces la palabra el delegado del Ministerio de Justicia, el doctor Christian Gutiérrez del Ministerio de Justicia

tiene el uso de la palabra por diez minutos, para que dé su concepto sobre el Proyecto.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Christian Wolffhügel Gutiérrez, Director de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia:**

Bien, Representante buenas tardes a usted y a todos quienes nos acompañan en esta sesión. Básicamente es una intervención para no reiterar ciertos elementos que se han dado, pero creo que es importante hacer alusión a algunos temas en concreto. En primer lugar y sobre todo para ampliar el punto de ilustración, existe una instancia importante en materia político-criminal como asesora del Gobierno, que es el Consejo Superior de Política Criminal, ya lo había advertido la Procuraduría que en él intervienen actores clave como Fiscalía, Procuraduría, Corte Suprema de Justicia, por supuesto el Ministerio de Justicia, incluso Senadores y Representantes a la Cámara hacen parte del mismo. La función o entre sus principales funciones, este Consejo encuentra la de asesorar en materia político-criminal al Gobierno, adicionalmente dentro de sus funciones, le es obligatorio emitir conceptos previos, no vinculantes, pero sí conceptos orientadores en clave de Política Criminal frente a los diversos Proyectos de ley cuya incidencia penal obliga a este Cuerpo Colegiado a pronunciarse. Ya lo han dicho previamente, Proyectos similares y ahora me detendré un poco frente a ello, al que hoy se discute ya han pasado por ese Consejo Superior de Política Criminal, por ejemplo, en su momento se estudió del Proyecto de ley 007 de 2018, que también incorporaba este tipo de figuras al Código Penal, el Proyecto 070, posteriormente también se emitió el respectivo concepto, es decir, ya ha habido un estudio por parte del Consejo Superior de Política Criminal de dos Proyectos.

Dos Proyectos 007 de 2018, 070 de 2019, ¿qué tienen en común con este tercer Proyecto que estamos discutiendo? Básicamente las figuras penales que se quieren incorporar, solo que este adiciona el tema del asunto disciplinario, eso digamos como punto de partida. En segundo lugar, hay que subrayar, que el Consejo Superior de Política Criminal en las dos oportunidades en las cuales ha ventilado a través de un Órgano Colegiado, con los actores clave, con los actores clave reitero, en materia de Política Criminal, ha conceptualizado de manera desfavorable estos Proyectos. Obvio, está a la espera del debate de este Proyecto que también tendrá que pasar por el Consejo Superior de Política Criminal y previamente por el Comité Asesor, que es digamos la instancia técnica que se encarga previamente de hacer un primer análisis tal como lo dispone digamos la reglamentación. Este tercer Proyecto, pues reitero, repite, réplica, lo dicho en los Proyectos anteriores que han sido declarados inconvenientes y para no entrar en las razones que se han expuesto, se pueden consultar, es más se ha remitido al Congreso de la República los conceptos, donde el Consejo Superior de Política Criminal lo que ha hecho es esbozar las

razones de carácter técnico, las razones de carácter constitucional, las razones de carácter legal, en punto de los límites al ejercicio del Ius Puniendi por parte del Legislador que han considerado pertinentes para que un Proyecto de estos se alimente y los tenga como referencia.

Por eso, las razones yo creo que explicarían en sí mismas en estos dos conceptos, que reitero, si miramos sucintamente el Proyecto de Ley 070 de 2019 y miramos este Proyecto de Ley 046, en el punto del Derecho Penal y las modificaciones a la parte especial, son casi idénticos en función de la pena, quizás hay alguna diferencia y frente a verbos rectores, pero se trata primero de delito de paramilitarismo, segundo del apoyo al paramilitarismo, también hay una redacción muy similar con las mismas características, con la misma pluralidad de verbos rectores, hay una modificación sí, pero sobre todo en función de la pena. La vinculación a grupos paramilitares también se replica en este Proyecto como figura punible independiente, donde cambia reitero el tema de la pena e incluye la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicos. También la Apología del Paramilitarismo se inserta en este proyecto, que ya había sido antes en los dos ya referenciados, cambia también el término de duración de la pena y modifica el de inhabilitación y por último, las circunstancias de agravación punitiva.

En ese orden de ideas, es plausible afirmar qué existiendo dos conceptos previos por el organismo clave en materia de Política Criminal, o por lo menos de orientación al Gobierno en materia de Política Criminal, que por virtud de la Ley tiene que pronunciarse previamente, tenemos dos referentes sobre los cuales es importante reparar, ya en su momento se discutirá este tercer proyecto que hoy nos convoca, y en ese orden de ideas, pues el Ministerio de Justicia acude con el propósito de escuchar las diferentes intervenciones, las diferentes propuestas que todos creemos y sabemos apuntan a mejorar o apuntan a hacer visiones en clave de pluralidad, en clave de diversas formas de ver el asunto, no puede haber una sola, en ese orden de ideas, pues el Ministerio de Justicia es receptor de todas las ideas que se han vertido, pero también quiere hacer énfasis por ese pilar fundamental de coherencia, de cómo el Consejo Superior ya se ha ocupado de este tema sin duda alguna en estos dos Proyectos. El concepto frente a este pues no ha salido, luego se está estudiando nuevamente la problemática que plantea el proyecto que hoy nos convoca, en su momento emitirá el concepto que no es vinculante, pero es importante, no sabemos cómo será ese concepto porque reitero, depende de todas esas instituciones clave y lo que hayan visto.

En ese orden de ideas, y para no ahondar más en exposiciones que previamente han sido ilustrativas, frente a lo que pudo haber sentido o haber sido la línea sobre la cual ese Consejo se ha manifestado, el Ministerio de Justicia simplemente hace esa breve intervención, de cara a ubicar la importancia de ese

Consejo Superior de Política Criminal, los conceptos que ya ha emitido, que pueden servir también de referente, cuáles han sido las observaciones que pueden servir para alimentar, para mejorar y reitero sobre este Proyecto, pues no hay forma de anticipar, porque hasta que ocurra el evento de votación y análisis para que las diferentes entidades clave entren a dar su concepto, que por supuesto no es vinculante, pero reitero si es emitido por quienes tienen una clara vocación de orientación en materia de la Política Criminal. Señor Representante, demás Representantes, sociedad civil y entidades del Estado que nos acompañan, gracias por su atención y esta es nuestra percepción de cara a este proyecto. Muchas gracias.

**Presidente:**

Muchas gracias doctor. Secretaria, ¿Tenemos alguna persona que esté inscrita y que desee intervenir, que no haya tenido el uso de la palabra?

**Secretaria:**

No señor Presidente, yo escribí en el chat, pero igual pregunto si hay alguna persona en la plataforma que no se le haya dado el uso de la palabra, que esté invitada o inscrita, por favor hacémoslo saber por el chat y no hay ninguna manifestación señor Presidente.

**Presidente:**

Perfecto, no sé si alguno de los Autores está presente en la Audiencia y quiera dar unas breves palabras sobre el Proyecto o alguna postura sobre digamos las dos posturas que tuvimos acá, por un lado, la sociedad civil apoyando el Proyecto, por otra parte, digamos los delegados del Gobierno Nacional insistiendo en la falta de necesidad del Proyecto, no sé si Ángela María o Albán quieran intervenir brevemente, para poder ya cerrar la Audiencia. En el uso de la palabra Albán hasta por diez minutos.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al Honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano:**

Solo Inti, muchas gracias, solo para decir algo muy breve, te agradezco pero es algo muy breve porque pues estamos es en la idea de las Audiencias para escuchar, vos haces un resumen bastante concreto, es decir una cosa piensa la ciudadanía, una cosa piensa la gente, parece que viviéramos en dos mundos diferentes, otra cosa piensa la institucionalidad y bueno, eso hace parte de esta discusión que hay frente a todos los temas de violencia y de construcción de Paz, para ponerlo más vale en términos positivos. Agradecer todas las opiniones que emitieron, hemos tomado atenta nota y miremos a ver qué podemos avanzar en el debate para construir un aporte a la Ley, que signifique de verdad digamos solventar, ayudar a que las comunidades tengan una vida mejor. Gracias a todos, gracias Inti a vos en particular.

**Presidente:**

Bueno, muchas gracias Representante Albán, agradecemos a todos los asistentes haber expresado su opinión respecto al Proyecto de ley, de esta Audiencia Pública se elaborará la correspondiente Acta, creo digamos importante también que dada la complejidad del proyecto se evalúe la posibilidad de sumar a más voces o a ponentes de más Partidos, de todas maneras yo sigo absolutamente comprometido con el Proyecto, pero dada la complejidad del tema y dado que se ve que hay una opinión unánime, por un lado una opinión unánime por el lado de la sociedad civil que se expresó acá y por otro lado la opinión de los delegados del Gobierno, le solicitaré al Presidente de la Comisión, que evalúe la posibilidad de sumar voces de más Partidos al Proyecto. Entonces, damos por concluida de esta manera la Audiencia Pública, no sé Amparo ¿Si hay alguna formalidad más o si ya podemos dar por concluida la Audiencia? María Catalina Robayo dice, no hay problema. Ángela María Robledo, tiene la palabra.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Ángela María Robledo Gómez:**

No pues, la verdad es que este esfuerzo de tipificar el paramilitarismo ha sido una tarea que de tiempo atrás hemos querido adelantar desde el Congreso de la República, yo escuché la mayoría de las intervenciones, solo me retiré al final para atender un asunto urgente, pero creo que además como lo han dicho la mayoría de quienes han intervenido, es urgente que quede tipificado, que quede taxativamente establecido dentro del Código Penal, porque si bien está en el Acuerdo como lo han dicho muchos de los intervinientes y Franklin Castañeda nos lo recordaba también de manera expresa, ya nos hemos dado cuenta y de hecho el Acuerdo señala la urgencia de desarrollos normativos desde el Congreso de la República, para darle claridad, precisión a los cinco de los seis puntos del Acuerdo de Paz, y creo que en este caso como lo decía también Diana de MOVICE, tipificarlo, que la Fiscalía y los Jueces adelanten investigaciones en este sentido, se convierte en una condición no solo de Justicia, sino de no repetición.

Y finalmente diría lo siguiente Inti, llevamos durante todo este tiempo de pandemia con Albán, escuchando muchísimas intervenciones de los territorios, de los campesinos, de los indígenas, de los pueblos afro, de quienes habitan la Colombia rural, la Colombia profunda, donde señalan una emergencia como lo han dicho quienes han participado, de formas de un paramilitarismo distinto al paramilitarismo de los 80, de los 90, pero que en sus prácticas como bien lo decían económicas, políticas, armadas y culturales le agrego yo, de manera contundente señalan un rebrote de paramilitarismo en la Colombia profunda. Entonces, esto es absolutamente urgente, hacemos parte de quienes somos autores y tenemos plena,

plena confianza en ti querido Representante Inti Asprilla, en que esa Ponencia y tu presentación será contundente y esperamos que la Comisión Primera nos acompañe en esta iniciativa, que es una pieza más para contribuir a la paz de Colombia, la Justicia y a la Verdad en este país. Entonces, pues vamos a estar ahí haciendo mucha fuerza, presentando argumentos, recogiendo lo que nos han dicho aquí en precisiones, en técnica jurídica, pero en general como tú lo decidas después de la intervención de la delegada de la Procuraduría, yo también considero que este Proyecto es absolutamente urgente para Colombia. Gracias Inti.

**Presidente:**

Muchas gracias Ángela María. Secretaria, entonces damos de esta manera por concluida esta Audiencia Pública, agradeciéndole a todos su asistencia y no siendo más les deseamos una muy buena tarde o fin de la tarde. Muchas gracias.

**Secretaria:**

Así se hará señor Presidente, se ha levantado la Audiencia siendo las 4:38 de la tarde, manifestarle a usted, a los Congresistas y a los invitados que la misma será publicada en la *Gaceta del Congreso*, transcrita y publicada. Agradecerles a todos los participantes y a todos los honorables Representantes, ha sido terminada la Audiencia Pública señor Presidente.

**Anexos: Siete (7) folios**



| Verbos rectores artículo 340B | Contenido de los verbos rectores   |
|-------------------------------|--|
| Promover                      | 1. <u>Impulsar [algo], procurando su logro y 'elevar [a alguien] a un cargo superior'</u> .  |
| Instigar                      | 1. Inducir a alguien a una acción, generalmente considerara como negativa.<br>2. Tramar o preparar con astucia algo.   |
| Organizar                     | 1. Establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando las personas y los medios adecuados.<br>2. Poner algo en orden.<br>3. <u>Hacer, producir algo.</u> |
| Instruir                      | 1. Enseñar o doctrinar<br>2. Comunicar sistemáticamente ideas, conocimientos o doctrinas.<br>3. Dar a conocer a alguien el estado de algo                        |
| Financiar                     | 1. <u>Aportar el dinero necesario para el funcionamiento de una empresa.</u><br>2. <u>Sufragar los gastos de una actividad o de una obra.</u>                    |
| Dirigir                       | 1. Guiar<br>2. Encaminar la intención y las operaciones de determinado fin   |
| Ejecutar                      | 1. Dar cumplimiento a una orden o disposición, etc.  |
| Verbos rectores artículo 340C | Contenido de los verbos rectores   |
| Colaborar                     | 1. <u>Trabajar con otra u unas personas en la realización de una obra</u> 2. <u>Contribuir con una cantidad o ayudar a la consecución de un fin.</u>             |
| Apoyar                        | 1. Basar, fundar.<br>2. <u>Favorecer, patrocinar, ayudar.</u>  |
| Favorecerse                   | 1. Sacar un beneficio de algo.   |



Carrera 15-A-Bis # 45 - 37 | www.coljuristas.org | info@coljuristas.org | teléfono: (+571) 7449333 | fax: (+571) 7432643 | Bogotá, Colombia



Bogotá, septiembre de 2020

Señores y señoras

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Ref.** Concepto de la Comisión Colombiana de Juristas sobre proyecto de ley No. 046 de 2020 *"Por medio de la cual se incorporan al Título XII del Código Penal (ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes"*

Respetados Representantes,

En este documento se realizan algunos apuntes sobre el proyecto de ley *"Por medio de la cual se incorporan al Título XII del Código Penal (ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes"*, que actualmente se encuentra en trámite en la Cámara de Representantes por parte de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ). En lo que sigue se realizan tres apuntes particulares sobre el proyecto destinados a mejorarlo.

**1. Necesidad de distinguir la aplicación de los tipos penales 340b y 340 c**

Entre los artículos 340b y 340c se presenta una duplicidad de conductas penales debido al parecido de los verbos rectores de ambos tipos. Esta duplicidad puede dificultar la calificación penal de las conductas y generar confusiones al momento de la imputación. Para evidenciar esto, a continuación se transcriben cada uno de los verbos rectores de ambos artículos y se subrayan aquellos verbos y sus significados que puedan generar confusión en la aplicación de ambos tipos.



Carrera 15-A-Bis # 45 - 37 | www.coljuristas.org | info@coljuristas.org | teléfono: (+571) 7449333 | fax: (+571) 7432643 | Bogotá, Colombia



Con base en el análisis de los verbos rectores de ambas conductas es posible evidenciar que entre ambos tipos penales hay una tenue línea entre el uno y el otro que puede dificultar su aplicación. La dificultad se centra en la similitud de los verbos promover, organizar y financiar del artículo 340b, con los verbos colaborar y apoyar del artículo 340c. Si bien hay una clara diferenciación en el propósito de ambos tipos penales, el primero relacionado con la pertenencia a grupos paramilitares, y el segundo relacionado con su apoyo, la forma como se entrecruzan los verbos rectores en ambos tipos no permite distinguirlos de la forma como se presentan. Sería mejor eliminar el verbo colaborar del artículo 340c ya que se confunde con promover y organizar.

**2. Revisar la expresión "favorecerse" del artículo 340c**

Sacar beneficio de algo, que es la definición común de la expresión favorecerse utilizada en el artículo 340c, es un acción demasiado indeterminada, por un lado, y además supone la supresión de los ingredientes propios de la teoría del delito, por el otro. Es una acción indeterminada porque hay muchas formas de sacar beneficio de algo, incluyendo el tema económico, en donde es mucho más fácil determinar ese beneficio. Sin embargo, no implica que el beneficio se agote en la dimensión económica, por el contrario, hay muchas formas de beneficio que son muy difíciles de determinar y que por el contrario dejarían una textura abierta en las conductas que proscriben el tipo y un peligro por la indeterminación en su aplicación. O aun peor su inaplicación judicial por la dificultad y amplitud de probar la conducta. La sugerencia para esto es identificar cual es el beneficio que quieren proscribir; si es el económico, el tipo debe ser más preciso en esto e indicar que estos son los beneficios derivados de la conducta de "favorecerse".

Ahora, el mero favorecimiento para disminuir la potencia de la teoría del delito contemporánea. Especialmente porque es complicado pensar en un dolo de favorecimiento, ya que el tipo penal proscriben un hecho que no depende de la conducta del sujeto activo. Es posible recibir beneficios sin que exista la voluntad de realizar el resultado típico, así como la conciencia del mismo. En sentido sería un tipo penal imposible a la luz de la teoría del delito contemporánea que ha avanzado en la construcción de un derechos penal de actos y no de actores. Esto parece un retroceso en las garantías penales.

**3. Revisar la expresión "justificación" en el tipo penal 340D**

Según la RAE, una de las definiciones de justificación tiene que ver con probar algo con razones convincentes, con documentos o con testigos. La inclusión de esta palabra dentro de este tipo penal podría generar que se proscribieran, por ejemplo, actividades académicas de índole explicativa y justificativa del fenómeno



Carrera 15-A-Bis # 45 - 37 | www.coljuristas.org | info@coljuristas.org | teléfono: (+571) 7449333 | fax: (+571) 7432643 | Bogotá, Colombia



paramilitar. Esto afectaría la libertad de cátedra y de expresión de forma intensa y no tendría sentido como una conducta proscrita penalmente.

4. Revisar el numeral a del artículo 340F

Este literal establece un agravante con base en una orden que da origen a la conducta. A pesar que prima facie suena bien, en tanto es interesante buscar una forma de responsabilidad para los que cumplen ordenes relacionadas con este fenómeno, tiene algunas consecuencias de fondo que vale la pena precisar. Por un lado, al cumplir una orden que hace parte de las fuerzas militares en principio no podría funcionar como un agravante sino como un atenuante de responsabilidad. Especialmente en contextos como el colombiano en donde las fuerzas militares presentan altos índices de autoritarismo. Esto generaría que se castigue con mayor fortaleza a una persona que tuvo menos discrecionalidad en la elección de su conducta, lo que resulta problemático frente a la teoría de imputación. Por otro lado, también genera un problema en términos de su aplicación, ya que la orden a pesar de que se origine en órganos militares o de policía, puede que llegue al sujeto activo de la conducta sin esta claridad. Esto para ejemplificar que el conocimiento sobre esta circunstancia es la que justifica la aplicación del agravante; sino se tiene conciencia sobre esto, no es claro si se debe o no aplicar. Ante estas dificultades valdría la pena pensar revisar si es necesaria su inclusión.

Premio Franco-Almendán de Derechos Humanos Antonio Navarrete 2017
Carrera 15-A-Bis # 45 - 37 www.coljuristas.org | info@coljuristas.org | teléfono: (+571) 7449333 | fax: (+571) 7432643 | Bogotá, Colombia

Asistencia Procuraduría General de la Nación a audiencia pública remota del 28 de septiembre de 2020 a las 2:30 p.m

Secretaría Privada para mí, comision.primer@camara.gov.co, Yenny, tatsimorero7@gmail.com

Doctora AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaría Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Invitación audiencia pública remota del 28 de septiembre de 2020 a las 2:30 p.m.

Respetada doctora Amparo Yaneth:

Por instrucción de la doctora Mónica María Neiza Castiblanco, Secretaria Privada del Despacho del Procurador General de la Nación, le informo que el señor Procurador no podrá asistir a la audiencia pública remota del próximo 28 de septiembre, que tratará sobre el Proyecto de Ley No. 046 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se incorporan al título XII del Código Penal (Ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecutan actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes", en razón de los compromisos que como Jefe del Ministerio Público adquirió de manera previa.

No obstante, y dada la importancia del tema, asistirá en su representación la doctora Yenny Claudia Almeida Acero, Procuradora Segunda Delegada con funciones de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz.

27/9/2020 Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - RV: REMISION INVITACION AUDIENCIA PUBLICA REMOTA.
Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>
RV: REMISION INVITACIÓN AUDIENCIA PÚBLICA REMOTA.
asuntosdefensor <asuntosdefensor@defensoria.gov.co> 27 de septiembre de 2020 a las 19:42
Para: debates comisión primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>
CC: Jorge Calero <jcalero@defensoria.gov.co>
Bogotá D.C., 26 de septiembre de 2020
Doctora AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
Secretaría Comisión Primera Constitucional
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
debatescomisionprimera@camara.gov.co
BOGOTÁ, D.C.

Referencia: Oficio No. C.P. C.R. 3.1 1 377 -20 - Invitación Audiencia Pública.

Respetada Doctora Amparo:

En nombre del señor Defensor del Pueblo, Doctor Carlos Ernesto Camargo Assis, agradezco la invitación para participar en la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley No. 046 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se incorporan al título XII del Código Penal (Ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes.", que se llevará a cabo el día lunes 28 de septiembre de 2020 de 2:30 p.m., por medio de la plataforma digital Hangouts Meet.

El día anteriormente mencionado, el señor Defensor del Pueblo se encontrará cumpliendo compromisos previamente agendados y confirmados, motivo por el cual ofrezco disculpas por la no asistencia.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta la importancia que la temática reviste, se designa al Doctor Jorge Enrique Calero Chacón, Vicedefensor del Pueblo, identificado con cédula de ciudadanía número 91.205.551, para que participe en la Audiencia mencionada.

Cordialmente,

Secretaría Privada
PBX: 57 (1) -3144000 - ext. 2317
Bogotá, D.C.

La Justicia es de Todos. Minjusticia. Al responder cite este número MJD-CF120-0031810-GAL-1002. Bogotá D.C., 25 de septiembre de 2020. Doctora AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO. Asunto: Excusa y delegación Audiencia Pública. Respetada Doctora Amparo Yaneth: Cordial saludo. De la manera más atenta me dirijo a usted con el fin de excusarme por no poder asistir a la invitación a la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley No. 046 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se incorporan al título XII del Código Penal (Ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes." que se llevará a cabo el día lunes 28 de septiembre a las 2:30 p.m. No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta la importancia de la misma, me permito delegar al Doctor Christian Wulffhugel Gutiérrez, Director de Política Criminal y Penitenciaria, para que participe en el mismo. Agradezco la invitación y manifiesto mi interés de participar en futuros escenarios. Cordialmente, JAVIER AUGUSTO SARMIENTO OLARTE Ministro (E) de Justicia y del Derecho. Bogotá D.C., Colombia. Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co página 1 de 2

INTI RAUL ASPRILLA REYES PRESIDENTE
AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO SECRETARIA

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1275 - Martes, 10 de noviembre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTAS DE COMISIÓN

|  | <b>Págs.</b> |
|--|--------------|
| Audiencia pública de 2020 (septiembre 25)..... | 1            |
| Audiencia pública de 2020 (septiembre 28)..... | 15           |
| Audiencia Pública de 2020 (septiembre 28)..... | 23           |