INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY 334 DE 2021 *“Por medio del cual se establece la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción”*

Honorable Representante

**JULIO CÉSAR TRIANA**

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

**Ref.** INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY 334 DE 2021 *“Por medio del cual se establece la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción”*

Respetado Señor presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate del proyecto de ley PROYECTO DE LEY 334 DE 2021 *“Por medio del cual se establece la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción”*

1. **TRÁMITE DEL PROYECTO**

**Origen:** Congresional

**Autores:** Honorables Representante EDWARD DAVID RODRÍGUE RODRÍGUEZ

**Gaceta:** 1329 de 2021

**Radicación:** 28 de septiembre de 2021

**Designación de ponentes para primer debate:** 27 de octubre del 2021.

1. **JUSTIFICACIÓN**

El presente proyecto de ley tiene como objeto servir de herramienta contra la corrupción, mediante el uso de herramientas penales que no impliquen aumento de penas, ni beneficios o subrogados procesales, ya que si bien, son medidas fundamentales para combatir la corrupción son todavía insuficientes para lograr persuadir la comisión de los delitos que tienen como víctima al Estado y en consecuencia a todos los colombianos, cuyo clamor, cada vez más común es que el legislativo actúe de manera más frontal en contra de la corrupción.

Así las cosas, el proyecto de ley presenta 2 medidas contra la corrupción:

• La Imprescriptibilidad: Que permitirá que los delitos por corrupción sean perseguidos en cualquier tiempo y no que por medio de argucias jurídicas se constituya la prescripción y quede en la impunidad.

• La reparación agravada. Permitirá que al que cometa los delitos descritos en el artículo primero del proyecto, se le castigue con condenas de indemnización superior al daño ocasionado con el fin de que no se vuelva a repetir la acción. En la misma línea, se modifica el tope de reparación del artículo 97 entendiendo que en los casos de corrupción pública, muy a menudo se trata de daño que superan, por mucho, los 1000 salarios mínimos.

1. **Sobre la Política criminal en el Estado colombiano**

En palabras de la Corte Constitucional, se define la política criminal como:

“Conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables.”[[1]](#footnote-1)

Lo anterior tiene gran incidencia en el proyecto objeto de estudio, entendiendo que abarca por lo menos dos de los tres componentes de la política criminal, descritos por el tribunal constitucional, el componente reformativo legal, y el componente económico, que se materializa con la inclusión del daño punitivo y no meramente compensatorio como forma de disuasión.

Sin embargo, es fundamental tener siempre a la vista el componente social, que si bien no es materia directa de este proyecto, si debe existir un ambiente de tolerancia 0 con la corrupción, en todos los niveles y de todas las especies, pues no es posible erradicarla, ni construir bases de una sociedad más ética si condenamos unos tipos de corrupción, verbigracia la que ocurre en el Estado a gran escala pero somos complacientes con otros tipos de corrupción de niveles coloquiales, no hay ley que tenga el poder de modificar de tajo culturas, corresponde a la sociedad, encontrar los caminos para transformarse desde su raíz.

1. **Reparación agravada**

Con respecto a la viabilidad de la reparación agravada, tenemos que de acuerdo con el estudio realizado a la luz de las figuras jurídicas existentes y las facultades competenciales del legislador no hay discrepancia alguna, se argumenta de la siguiente manera.

• La cláusula general de competencia dada el legislador en el Estado colombiano, confiere al parlamento la posibilidad de legislar sobre cualquier tema e incluso modificar la carta política con la cuidadosa excepción de la sustitución de ella, no hay lugar a creer que por la reparación establecida se está infringiendo alguna norma superior, ni se está actuando por fuera de la competencia legislativa.

• La reparación agravada tiene una doble función. Por un lado, contribuye a la sensación de resarcimiento. Pero, además, funciona como incentivo a la denuncia, característica que como ya se mencionó en párrafos anteriores, en la confección de la política criminal.

La única zona gris que existía a primera lectura era sobre la configuración del enriquecimiento sin justa causa vía aplicación de esta modificación. Pues bien, al respecto hay que mencionar dos cosas.

a. Se trata de una antinomia aparente. El Consejo de Estado, mediante sentencia de Unificación, interpretó las características necesarias para la configuración del enriquecimiento sin justa causa, siendo estos (i) El enriquecimiento de un sujeto (ii) el correlativo empobrecimiento de otro sujeto (iii) Ausencia de causa jurídica que justifique la situación de los dos sujetos.

Para el caso del proyecto, la causa jurídica está dada por disposición de la misma ley, entendiéndose superada la antinomia.

b. No hay criterio superior de reforma para ser atendido. La causa tal vez más importante para entender como procedente jurídicamente la modificación, es que el código civil o sus figuras no tiene jerarquía constitucional o supra legal para que se entienda como inmodificable vía ordinaria. Sin embargo, como ya se aclaró, no existe tal modificación, ya que se mantiene la figura del enriquecimiento sin justa causa incólume.

1. **El daño Punitivo**

El criterio básico que genera la responsabilidad como concepto jurídico es la existencia de un daño sobre un interés o bien lícito y su subsecuente obligación de repararla, más en el derecho continental se ha desarrollado casi que exclusivamente la noción del daño compensatorio. Entendido como aquel que repara únicamente el daño causado y nada más allá de eso. Y aunque esta tesis de daño es absolutamente en conflictos civiles o derivados de instituciones del derecho civil aun estando en otras jurisdicciones, lo cierto es que es insuficiente cuando de la reparación a una víctima de un delito se trata, pues ya no solo estamos hablando de la estructura general de la responsabilidad, y la intención de dañar o su ausencia, sino de una probada intención ilícita en la rama inquisitiva del derecho, lo que nos ubica en un contexto diferente frente a la reacción del Estado.

En estos casos, no solo se debe buscar compensar a la víctima por los daños causados, sino que la reparación también debe servir como disuasora de la conducta, y la víctima reparada con cargos más extensos a la mera compensación. En el derecho anglosajón se ha definido como:

*“Punitive damages are awarded in addition to actual damages in certain circumstances. Punitive damages are considered punishment and are typically awarded at the court's discretion when the defendant's behavior is found to be especially harmful.”[[2]](#footnote-2)* Corte Suprema Federal. Honda Motor Co. v. Oberg (1994)

Lo anterior resulta especialmente relevante a la luz de los delitos que se intentan incluir en esta reforma, pues hay un consenso jurídico y social, de que la corrupción pública es la causante, en gran medida de la desconfianza ciudadana, la desinstitucionalización del Estado y el freno para el progreso, ya que nos debemos concentrar en litigios y arreglar los daños de la corrupción que tiene como dolientes a los ciudadanos menoscabando la inversión social. Por lo anterior, la inclusión del daño punitivo es relevante para el tema de la corrupción y necesaria para contribuir a la disuasión.

1. **La corrupción en Colombia**

[[3]](#footnote-3)

Colombia, si bien no ocupa los lugares más trágicos en percepción de corrupción, si se mantiene en el rango medio superior, sin que haya avances en la modificación de esa tendencia a pesar de los esfuerzos institucionales y estatales de judicializar con más rapidez y severidad la corrupción.

El director de Transparencia por Colombia describe así la situación:

*“Estamos cerca de cumplir una década en ese estancamiento. Avanzar en esta calificación dependerá de cómo el país aborde retos históricos que facilitan la corrupción, pero también de nuestra capacidad para proteger los recursos públicos en coyunturas tan difíciles como la pandemia”*, indica Andrés Hernández, Director Ejecutivo de Transparencia por Colombia.

Así las cosas, las medidas anticorrupción que podamos tomar, no sobran, porque en este momento, es vital evitar que se resquebraje el Estado por la destrucción de la confianza ciudadana.

Y es que es importante recalcar lo que en párrafos anteriores se había mencionado, la norma es importante, es el marco de acción contra la corrupción, y, además, la que define qué es la corrupción, quién comete actos de corrupción y cuáles son las conductas corruptas. Pero es necesario que la ciudadanía, la sociedad en su conjunto genere herramientas sociales de reproche, disuasión y prevención a la corrupción. La ley es un vehículo, y en el caso de este proyecto de ley, un vehículo que no pretende crear nuevos tipos penales o usar las penas, sino usar la disuasión económica para luchar contra la corrupción.

Lo anterior, lo describe la CIDH en un informe que data del 2007 sobre la corrupción en Colombia, en el que concluye:

*“Al hablar de LCC (Lucha contra la corrupción) hablamos de un proceso de construcción de enemigo, el cual como no puede ser identificado y delimitado, pues está en constante construcción, debe ser definido bajo la técnica de la persuasión, demostrando qué se valora como corrupto y por tanto qué acción anticorrupción se despliega para mitigar sus impactos, de ahí que toda acción que se asemeje se podrá considerar como corrupción, lo que implicará definir acciones institucionales, en cabeza del Estado, pero con la participación de la sociedad para formular consecuentes acciones anticorrupción.*

*Sin embargo, no es suficiente la norma, pues si la dinámica de la lucha implica una participación de la sociedad, su acción y su vigilancia sobre la función pública, va más allá de las expresiones descritas por el legislador, ahí no existen funciones regladas sino mecanismos para ejercer el control. Por ello, este escenario que se pudiese creer como de participación ciudadana, se torna en un mecanismo policivo respaldado institucionalmente, superando el ámbito de lo público, vinculando a la sociedad en los procesos de lucha donde al no saber contra qué se está luchando podrán intervenir en otros de los ámbitos de la administración pública, con gran énfasis en el enfoque eficientista, exacerbando los niveles de control, lo que en sí no garantizará que al ser más visible el poder sea más controlable, sino que lo que garantiza es que haya más control.*

*De esta forma, el Estado define al construir un enemigo, un escenario de lucha, como se hace para la consolidación de los Derechos Humanos, la protección del medio ambiente, la erradicación del crimen organizado, la erradicación (léase control) del terrorismo o la aniquilación (léase niveles tolerables) del narcotráfico; por ello, se parte de orientar al ciudadano, sin el reconocimiento del otro, y sobre la peligrosidad, que en el escenario de la LCC, recae tanto en el servidor público o sobre el particular que presta la función pública como sobre el particular que puede interactuar en la prestación del servicio. De esta forma, la figura de la prevención general se convierte en la regla social, influyendo en el comportamiento social que parte de la sospecha, la desconfianza y el disvalor de lo público como corrupto.”[[4]](#footnote-4)*

1. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

|  |  |
| --- | --- |
| **TEXTO RADICADO** | **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE** |
| **TÍTULO**Por medio del cual se establece la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción | Por medio de **la** cual se establece la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción **y se dictan otras disposiciones”** |
| **ARTÍCULO 1**. Modifíquese el artículo 83 de la Ley 599 del 2000 "Por la cual se expide el Código Penal", el cual quedará así:**ARTÍCULO 83. TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL.** La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en los incisos siguientes de este artículo.El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad, y crímenes de guerra será imprescriptible.Cuando se trate de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito de incesto, cometidos en menores de 18 años, la acción penal será imprescriptible.En las conductas punibles que tengan señalada pena no privativa de la libertad, la acción penal prescribirá en cinco (5) años.Para este efecto, se tendrán en cuenta las causales sustanciales modificadoras de la punibilidad.Al servidor público que, en ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en la mitad. Lo anterior se aplicará también en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores.**No prescribirá la acción penal cuando se tratare de delitos que atenten contra la administración pública, contra la fe pública, contra la seguridad pública, contra mecanismos de participación democrática o contra la eficaz y recta impartición de justicia.** **Lo establecido en el inciso anterior no aplicará cuando se trate de delitos cometidos en modalidad culposa, ni cuando la única pena principal contemplada en el tipo penal sea de multa, ni cuando la pena mínima establecida sea inferior a tres (3) años.**También se aumentará el término de prescripción, en la mitad, cuando la conducta punible se hubiere iniciado o consumado en el exterior.En todo caso, cuando se aumente el término de prescripción, no se excederá el límite máximo fijado. | **Sin Modificaciones** |
| **ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 94 de la ley 599 del 2000 el cual quedará así:**ARTICULO 94. REPARACION DEL DAÑO.** La conducta punible origina obligación de reparar los daños materiales y morales causados con ocasión de aquella.**Cuando los delitos cometidos fuesen aquellos que atenten contra la administración pública, contra la fe pública, contra la seguridad pública, contra mecanismos de participación democrática o contra la eficaz y recta impartición de justicia la reparación podrá ser hasta de tres (3) veces el daño material causado.**  | **Sin Modificaciones** |
| **ARTÍCULO 3.** Modifíquese el artículo 97 de la ley 599 del 2000 el cual quedará así:**ARTICULO 97. INDEMNIZACION POR DAÑOS.** En relación con el daño derivado de la conducta punible el juez podrá señalar como indemnización, una suma equivalente, en moneda nacional, hasta mil (1000) salarios mínimos legales mensuales.**La excepción al tope descrito en el inciso anterior será cuando se tratare de la imposición de la reparación agravada a la que se refiere el segundo inciso del artículo 94 del presente código en cuyo caso, el tope será el que resulte del daño multiplicado por tres (3) según sea el caso.**Esta tasación se hará teniendo en cuenta factores como la naturaleza de la conducta y la magnitud del daño causado. | **Sin Modificaciones** |
| **ARTÍCULO 4.** Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. | **Sin Modificaciones** |

1. **Conflicto de interés**

El presente proyecto de ley no contiene beneficios, sino por el contrario establecen medidas más severas de lucha contra la corrupción y en consecuencia no existe la posibilidad de generar conflictos de interés en los términos de la ley 2003 de 2019 artículo 1, literal c, de la sección que describe aquello que no configura razón de impedimentos o recusaciones así:

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

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

1. **PROPOSICIÓN**

Con base en las anteriores consideraciones y de acuerdo con los requisitos establecidos en la ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar PRIMER DEBATE al PROYECTO DE LEY 334 DE 2021 “Por medio del cual se establece la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción” de acuerdo al pliego de modificaciones presentado.

De los honorables congresistas,

***EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ***

***Representante a la Cámara por Bogotá D.C.***

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

“Por medio de la cual se establece la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción y se dictan otras disposiciones”

**El congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1**. Modifíquese el artículo 83 de la Ley 599 del 2000 "Por la cual se expide el Código Penal", el cual quedará así:

**ARTÍCULO 83. TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL.** La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en los incisos siguientes de este artículo.

El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad, y crímenes de guerra será imprescriptible.

Cuando se trate de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito de incesto, cometidos en menores de 18 años, la acción penal será imprescriptible.

En las conductas punibles que tengan señalada pena no privativa de la libertad, la acción penal prescribirá en cinco (5) años.

Para este efecto, se tendrán en cuenta las causales sustanciales modificadoras de la punibilidad.

Al servidor público que, en ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en la mitad. Lo anterior se aplicará también en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores.

No prescribirá la acción penal cuando se tratare de delitos que atenten contra la administración pública, contra la fe pública, contra la seguridad pública, contra mecanismos de participación democrática o contra la eficaz y recta impartición de justicia.

Lo establecido en el inciso anterior no aplicará cuando se trate de delitos cometidos en modalidad culposa, ni cuando la única pena principal contemplada en el tipo penal sea de multa, ni cuando la pena mínima establecida sea inferior a tres (3) años.

También se aumentará el término de prescripción, en la mitad, cuando la conducta punible se hubiere iniciado o consumado en el exterior.

En todo caso, cuando se aumente el término de prescripción, no se excederá el límite máximo fijado.

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 94 de la ley 599 del 2000 el cual quedará así:

**ARTICULO 94. REPARACION DEL DAÑO.** La conducta punible origina obligación de reparar los daños materiales y morales causados con ocasión de aquella.

Cuando los delitos cometidos fuesen aquellos que atenten contra la administración pública, contra la fe pública, contra la seguridad pública, contra mecanismos de participación democrática o contra la eficaz y recta impartición de justicia la reparación podrá ser hasta de tres (3) veces el daño material causado.

**ARTÍCULO 3.** Modifíquese el artículo 97 de la ley 599 del 2000 el cual quedará así:

**ARTICULO 97. INDEMNIZACION POR DAÑOS.** En relación con el daño derivado de la conducta punible el juez podrá señalar como indemnización, una suma equivalente, en moneda nacional, hasta mil (1000) salarios mínimos legales mensuales.

La excepción al tope descrito en el inciso anterior será cuando se tratare de la imposición de la reparación agravada a la que se refiere el segundo inciso del artículo 94 del presente código en cuyo caso, el tope será el que resulte del daño multiplicado por tres (3) según sea el caso.

Esta tasación se hará teniendo en cuenta factores como la naturaleza de la conducta y la magnitud del daño causado.

**ARTÍCULO 4.** Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

***EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ***

***Representante a la Cámara por Bogotá D.C.***

1. Corte Constitucional. Sentencia C- 646 DE 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. [↑](#footnote-ref-1)
2. Tr. “Los daños punitivos son concedidos en adición a los daños realmente causados en ciertas circunstancias. Los Daños punitivos son considerados como un castigo y son usualmente concedidos a discreción de los jueces cuando la conducta de la defensa es considerada especialmente lesiva” [↑](#footnote-ref-2)
3. https://transparenciacolombia.org.co/2021/01/28/colombia-no-logra-avances-significativos-enpercepcion-de-corrupcion/ [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). AMAYA CASTRILLÓN, Juan Carlos; VÁSQUEZ CÁRDENAS, Ana Victoria; ENRÍQUEZ ROSERO, Elsa Deyanira. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA COMO HERRAMIENTA PARA UN CONTROL SOCIAL EXACERBADO. Septiembre 14 de 2007. [↑](#footnote-ref-4)