

**CONSEJO SUPERIOR DE POLITICA CRIMINAL****Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley de 2020 de La Secretaria de Transparencia “Por medio del cual se adoptan medidas en materia de prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones.”**

|                                                                                                                                              |                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Proyecto de Ley de 2020 “Por medio del cual se adoptan medidas en materia de prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones.” |                             |
| <b>Autor</b>                                                                                                                                 | Secretaria de Transparencia |
| <b>Fecha de Presentación</b>                                                                                                                 | Sin registro                |
| <b>Estado</b>                                                                                                                                | Sin Radicar.                |
| <b>Referencia</b>                                                                                                                            | Concepto No 11.2020         |

1. El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal en sesiones de 25 de agosto y primero de septiembre de 2020, discutió el Proyecto de Ley de 2020 “Por medio del cual se adoptan medidas en materia de prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones.

1

**i. Objeto y contenido del Proyecto de Ley**

2. El Proyecto de Ley estudiado tiene como objetivo “*dictar disposiciones tendientes a promover la transparencia y establecer medidas para lograr mayor efectividad y articulación del Estado en la lucha contra la corrupción, con el fin de asegurar una mayor integridad, promover la cultura de la probidad y recuperar la confianza ciudadana y el respeto por lo público*”
3. Para este fin, el Proyecto está compuesto de trece títulos y 77 artículos, incluyendo vigencias y derogatorias; sin embargo, el Consejo Superior de Política Criminal, en virtud de las competencias establecidas en el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014 y el Decreto 2055 de 2014, estudiará y se pronunciará únicamente frente al Título I de la iniciativa, puesto que este comprende las disposiciones que contienen reformas en materia de política criminal. Este título está compuesto por cuatro capítulos, así:
  - **Capítulo I:** MEDIDAS DE PROTECCIÓN PARA LOS QUEJOSOS, DENUNCIANTES O QUIEN INFORME ACTOS DE CORRUPCIÓN.

*“Artículo 2. Objetivos de las medidas de protección. Incentivar la entrega de información, queja o denuncia sobre actos susceptibles de ser investigados y sancionados en el ámbito fiscal, disciplinario o penal, por delitos contra la administración pública, el patrimonio económico, el medio ambiente, el orden económico y social, la financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y faltas o infracciones disciplinarias relacionadas con estas conductas. También comprenderá la denuncia o información por hechos o conductas de soborno transnacional en los términos de la Ley 1778 del 2016 y demás normas que la modifiquen o adicionen.*

*Adicionalmente, busca proteger en el ámbito laboral y personal, al servidor público o a cualquier persona que, de buena fe y razonablemente denuncie, informe o presente queja sobre dichos actos o testifique sobre los mismos.”*

*“Artículo 3. Medidas de protección a los quejosos, denunciantes o quien informe actos de corrupción. Las personas que en razón de la información reportada sobre hechos, conductas o delitos establecidos en el artículo 2 de la presente ley reciban amenazas y se encontraren en situación de riesgo extraordinario o extremo contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o la de su familia, podrán ser objeto de medidas de protección física que debe brindar el Estado, previa evaluación del riesgo, a través de la entidad competente que corresponda. (...)”*

2

Igualmente, contempla dos párrafos en los que refiere a la protección de los quejosos y denunciantes a cargo de la Fiscalía General de la Nación, en el caso de los procesos penales y a la obligación del Gobierno de hacer los ajustes normativos necesarios, para establecer la inclusión como población beneficiaria con otros programas especiales de protección, a través de la Unidad Nacional de Protección y otras entidades del Estado.

*“Artículo 4: Protección de identidad de los quejosos, denunciantes o quien informe actos de corrupción. Recibida la solicitud, la autoridad competente adoptará las medidas que protejan la identidad o datos que permitan la identificación del quejoso o testigo, salvo que cuente con autorización expresa del quejoso o testigo para la divulgación de su identidad. (...)”*

Contempla que, una vez exista proceso, sólo las partes procesales podrán conocer la identidad del quejoso o testigo y, deberán cumplir con el deber de confidencialidad sobre su identidad.

*“Artículo 5. La Ley 1952 de 2019 tendrá un artículo 110 A, el cual quedará así: “Artículo 110 A, Mecanismos de protección a quejosos y testigos. “Artículo 110 A, Mecanismos de protección a quejosos y testigos. La Procuraduría General de la Nación adoptará las medidas necesarias para preservar la integridad y los derechos de las*

*personas que formulen de manera sustentada queja disciplinaria o que actúen como testigos en el trámite de un proceso disciplinario. (...)*

El artículo contempla varios literales, debiendo detenernos en el siguiente:

*“a. Establecimiento de estímulos de orden patrimonial, siempre que la queja o testimonio sea conducente para los resultados del proceso disciplinario, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.”*

*“Artículo 6. Medidas de protección laboral para trabajadores del sector privado.”* Contempla la protección a los trabajadores del sector privado frente a amenazas en el sitio de trabajo y que tengan como origen la delación de casos de corrupción y, establece que se deberá informar al Ministerio de Trabajo, debiendo además la autoridad competente, velar por que se cumplan las medidas de protección otorgadas.

*“Artículo 7. Medidas de Protección para los servidores públicos y contratistas de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.”* En esta oportunidad se protege a las personas vinculadas laboralmente al sector público, por posibles amenazas en el sitio de trabajo, imponiendo el deber de informar el hecho al Departamento Administrativo de la Función Pública al representante legal de la entidad pública, sobre la solicitud de concesión de la medida, para que éste adopte, de forma inmediata, las medidas preventivas en el ámbito de protección laboral que correspondan según ameriten los hechos.

3

Contempla varias medidas preventivas para la protección de servidores de planta y para los que son vinculados a través de la modalidad de contratación por prestación de servicios.

Igualmente, establece que el hecho de no informar las medidas de protección adoptadas en favor del servidor al Departamento Administrativo de la Función Pública, dentro de los cinco días siguientes a la solicitud de medida de protección laboral, será causal de mala conducta o multa. Además, establece que las medidas de protección se adoptarán por un tiempo limitado.

*“Artículo 8. Compromiso de difusión. Todas las entidades públicas y privadas deberán incentivar la denuncia de actos de corrupción y difundir los alcances de las medidas de protección de manera permanente, en todos los canales de información con los que cuenten.”*

**- Capítulo II: RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.**



*“Artículo 9. Programas de ética empresarial.”* Contempla que cada una de las autoridades de inspección, vigilancia y control definirá respecto de sus supervisadas, mediante reglamento, las personas jurídicas que están obligadas a implementar programas de ética empresarial y las características, elementos, estándares, requisitos, procedimientos y controles mínimos que deberán tener esos programas. Además, estas autoridades deberán verificar el cumplimiento de estas obligaciones, por parte de sus supervisadas.

*“Artículo 10.”* Mediante el cual se propone adicionar al Libro I del Código Penal Ley 599 de 2000 el Título V. (con 12 artículos), regulando todo lo que tiene que ver con la responsabilidad penal de personas jurídicas. A través de estos artículos, se regula lo concerniente a las características de esta responsabilidad, las penas asociadas a la misma y los delitos que son susceptibles de ser cometidos por una persona jurídica.

Igualmente, se propone adicionar dos artículos al Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004., relacionados con la suspensión de procedimiento y el debido proceso.

### **- Capítulo III: EXTINCIÓN DE DOMINIO.**

A través del presente capítulo, el proyecto de ley busca, por una parte, levantar la reserva de la fase inicial para que solamente la Procuraduría General de la Nación, pueda intervenir en esta fase del procedimiento extintivo, en ejercicio de su función de intervención procesal y por otra parte, pretende crear un procedimiento concentrado para el juzgamiento de la acción de extinción de dominio.

4

*“Artículo 13. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1708 de 2014: “Artículo 10. Publicidad. Durante la fase inicial la actuación será reservada, incluso para los sujetos procesales e intervinientes, a excepción del Ministerio Público. Cuando el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, o alguna autoridad judicial no penal requiera información acerca de un trámite de extinción sometido a reserva, o trasladar medios de prueba, así lo solicitará al fiscal que tenga asignado el conocimiento de la actuación. En cada caso, el Fiscal correspondiente evaluará la solicitud y determinará qué medios de prueba puede entregar, sin afectar la investigación ni poner el riesgo el éxito de la misma.”*

*Cualquier solicitud de información relacionada con los bienes que hacen parte del Frisco proveniente de toda persona, organismo, entidad o corporación de carácter público deberá ser atendida por el sujeto obligado.”*

*“Artículo 14. Modifíquese el artículo 31 de la Ley 1708 de 2014 “Artículo 31. Ministerio Público. El Ministerio Público actuará en el trámite de extinción de dominio en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales,*

*por medio del Procurador General de la Nación o por sus delegados y agentes.” Dice que lo hará “en la etapa pre procesal y en el juzgamiento, con las mismas facultades de los sujetos procesales.” Pudiendo solicitar, “la realización de actuaciones de investigación tendientes a probar el origen de los bienes y la práctica de medidas cautelares.”.*

*“Artículo 15. Adiciónese el artículo 31 A de la Ley 1708 de 2014, “Artículo 31 A. Actuaciones del Ministerio Público. De conformidad con lo previsto en el artículo anterior, finalizada la etapa pre procesal, el Ministerio Público podrá solicitar a la Fiscalía General de la Nación la presentación de la demanda de extinción de dominio o el archivo de la actuación. Así mismo en los procesos de extinción de dominio iniciados por casos que haya conocido previamente en ejercicio de sus funciones, podrá apoyar con las actuaciones de policía judicial, que le solicite la Fiscalía General de la Nación.”*

*“Artículo 16. Procedimiento concentrado. Contempla la posibilidad de adelantar la acción de extinción de dominio de manera concentrada, cuando se cumplan unos requisitos:*

*“a. Cuando con la acción de extinción de dominio se persiga un único bien, o un conjunto de cinco (5) o menos bienes.*

*b. Cuando haya un único titular de derechos reales sobre los bienes, ya sea persona natural o jurídica.*

*c. Cuando, a juicio del titular de la acción de extinción de dominio, no se requiera la práctica de pruebas en el juicio ordinario, por haberse reunido todas las pruebas necesarias para fallar en el curso de la investigación.*

*d. Cuando el valor máximo de todos los bienes sumados no supere los mil trescientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (1.300 SMLMV)”*

*Igualmente estipula que “el Consejo Superior de la Judicatura adoptará un plan para aumentar el número de jueces competentes para conocer de la extinción de dominio y fortalecer su operación.”*

*Y, autoriza al Gobierno Nacional para apropiar recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a este fin.*

#### **- Capítulo IV: BENEFICIARIOS FINALES.**

*Artículo 17. Principio de debida diligencia. Relacionado con las medidas de debida diligencia que deberán tener las personas naturales, las personas jurídicas o las estructuras sin personería jurídica.*

*Artículo 18. Definición y registro único de beneficiarios finales, en donde se sugiere modificar el artículo 631-5 del Estatuto Tributario.*

*Artículo 19. Entidades con acceso al registro único de beneficiarios finales, en donde se genera un listado taxativo de entidades.*

## **ii. Marco constitucional, jurisprudencial y legal**

4. El Estado colombiano ha ratificado tratados y convenios internacionales y en desarrollo y cumplimiento de los mismos, ha aprobado leyes y decretos encaminados a perseguir el flagelo de la corrupción; lo anterior, toda vez que reconoce en su ordenamiento legal que el fenómeno de la corrupción es una gran amenaza para la estabilidad, seguridad y desarrollo del país.
5. Así, entonces, a continuación, se pondrá de presente el listado de normas más relevantes de los últimos años<sup>1</sup>, mediante las cuales se han incorporado al ordenamiento jurídico distintos mecanismos para prevenir, contrarrestar y sancionar los actos de corrupción:
  - ✓ Constitución Política de 1991, artículos 122, 150 y 209.
  - ✓ Ley 80 de 1993. Estatuto de Contratación Pública.
  - ✓ Ley 190 de 1995. Estatuto Anticorrupción.
  - ✓ Decreto 2150 de 1995. Estrategia Antitrámites.
  - ✓ Ley 412 de 1997. Convención Interamericana contra la Corrupción.
  - ✓ Ley 599 de 2000. Código Penal.
  - ✓ CONPES 3072 de 2000. Agenda de Conectividad.
  - ✓ Ley 678 de 2001. Acción de Repetición.
  - ✓ CONPES 3107 de 2001. Política de manejo del riesgo contractual del Estado.
  - ✓ Ley 734 de 2002. Código Único Disciplinario.
  - ✓ CONPES 3186 de 2002. Política del Estado para la eficiencia y transparencia en la contratación pública.
  - ✓ Decreto 2170 de 2002. Publicidad y control de la contratación pública.
  - ✓ Ley 909 de 2004. Ley de la profesionalización del servicio público.
  - ✓ Ley 970 de 2005. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).
  - ✓ Ley 962 de 2005. Racionalización, estandarización y automatización de trámites.
  - ✓ Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción.
  - ✓ Decreto Ley 019 de 2012. Decretos antitrámites.
  - ✓ CONPES 167 de 2013. Política Pública Integral Anticorrupción.
  - ✓ CONPES 3793 de 2013. Política Nacional contra el LA/FT.
  - ✓ Ley 1712 de 2014. Transparencia y Acceso a la Información Pública.
  - ✓ Ley 1708 de 2014. Código de Extinción de Dominio.
  - ✓ Ley 1849 de 2017 Reforma al Código de Extinción de Dominio
  - ✓ Ley 2014 de 2019.

---

<sup>1</sup> Téngase en cuenta que las disposiciones enunciadas no hacen parte de una lista restrictiva.

6. En el año 2011, con la expedición del Estatuto Anticorrupción se dictaron unas disposiciones nuevas orientadas al fortalecimiento de los mecanismos y medidas de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción tanto en el sector público como en el sector privado. Un aspecto a resaltar tiene que ver con que la mencionada Ley, fue el resultado del diálogo y colaboración entre el Gobierno, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la Nación y otras entidades, lo que permitió y facilitó la elaboración de disposiciones administrativas, disciplinarias, penales, fiscales y educativas.
7. Las medidas penales para luchar contra la corrupción más relevantes del Estatuto Anticorrupción para el sector privado, pretenden ejercer la represión del fenómeno y disuadir a la sociedad para evitar que sus miembros cometan actos de corrupción; protegiendo, además, el patrimonio del Estado. Siendo muy importante hacer referencias a las siguientes:
  - La exclusión<sup>2</sup> de beneficios y subrogados penales en delitos contra la Administración Pública relacionados con actos de corrupción, manteniendo solo los beneficios cuando exista colaboración efectiva, extendiéndola a representantes legales de las matrices y subordinados cuando incurran en delito de soborno transnacional.
  - El aumento en los términos de la prescripción<sup>3</sup> de la acción penal contemplada en el artículo 83 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, respecto de los servidores públicos, extendiendo el incremento a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria y de quienes actúen como agentes retenedores o recaudadores.
  - La adición de dos circunstancias de agravación punitiva al delito de la estafa<sup>4</sup>, relacionadas con los recursos públicos y con los recursos de la salud.
  - La inclusión de conductas punibles relacionadas con actos de corrupción en el sector privado, como la corrupción privada y la administración desleal.<sup>5</sup>
  - La agravación contenida en el artículo 258 del Código Penal, relacionada con la utilización indebida de información privilegiada.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Ley 1474 de 2011, artículo 13.

<sup>3</sup> Ídem, artículo 14.

<sup>4</sup> Ídem, artículo 15.

<sup>5</sup> Ídem, artículos 16 y 17.

<sup>6</sup> Ídem, artículo 18.

- La agravación de las penas de los delitos que protegen los bienes jurídicos relacionados con los recursos de la salud.<sup>7</sup>
- La inclusión, como causal de circunstancia de atenuación punitiva, aquella que dice: *“Si antes de iniciarse la investigación el agente por sí o por interpuesta persona corrige la aplicación oficial diferente”*, contenida en el artículo 401 del Código Penal.
- Hizo mucho más exigente la aplicación de la figura del reintegro de lo apropiado, toda vez que se requiere que, para efectos de la atenuación punitiva, no solo se reintegre lo apropiado, sino que también, deberá actualizarse el valor y reparar los perjuicios ocasionados con la infracción, de manera muy similar a como se establecer en el artículo 269 del Código Penal.
- Incorporó nuevas conductas punibles como el fraude de subvenciones y los acuerdos restrictivos de la competencia<sup>8</sup>.
- Tipificó el delito de tráfico de influencias entre particulares<sup>9</sup>, que castiga penalmente eventos graves de corrupción donde el sujeto activo es un particular.
- Modificó el tipo penal relacionado con el enriquecimiento ilícito<sup>10</sup>.
- Modificó el tipo penal del soborno transnacional<sup>11</sup> en lo relacionado con el sujeto activo de la conducta, en obediencia a lo establecido por la UNCAC, en la que no se exige que se calificado. Además, se incluye a los funcionarios de organizaciones internacionales públicas entre quienes puede ser objeto de soborno a cambio de realizar u omitir cualquier acto en el ejercicio de sus funciones, relacionado con una transacción económica o comercial, acorde con lo estipulado en la misma convención.
- Duplicó el termino para la investigación en los procesos<sup>12</sup> por delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, por delitos contra la Administración Pública y por delitos contra el patrimonio económico en los que proceda la detención preventiva.
- Se admite el recibo de prueba testimonial anticipada<sup>13</sup>, ante amenazas o riesgo de extradición de personas que conozcan hechos en delitos de corrupción.
- Estableció causal para la aplicación del principio de oportunidad<sup>14</sup> frente al cohecho.
- Permitió la utilización de análisis e infiltraciones de organizaciones criminales, para la verificación de la existencia de hechos de corrupción en entidades del Estado, mecanismos establecidos en los artículos 241 y 242 del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004.

<sup>7</sup> Ídem, artículos 19, 20, 22 al 25.

<sup>8</sup> Ídem, artículos 26 y 27.

<sup>9</sup> Ídem, artículo 28

<sup>10</sup> Ídem, artículo 29.

<sup>11</sup> Ídem, artículo 30.

<sup>12</sup> Ídem, artículo 35.

<sup>13</sup> Ídem, artículo 37.

<sup>14</sup> Ídem, artículo 40.

- Estableció medidas en contra de las personas jurídicas contempladas en el artículo 91<sup>15</sup> del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004.
- 8. La Política Pública Integral Anticorrupción, aprobada en el 2013, adoptó medidas de carácter preventivo, de investigación y de sanción, en obediencia al compromiso adquirido por Colombia para dar cumplimiento a lo exigido por la UNCAC.<sup>16</sup> Siendo muy relevantes: Diseñar estrategias, estudios y metodologías que permitan prevenir y eliminar riesgos específicos de corrupción en sectores claves como salud, minería, educación, agua potable y saneamiento básico; generar nueva información sobre el fenómeno de la corrupción; fortalecer la cultura de transparencia; mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional para la detección de responsables de actos de corrupción y su sanción; aumentar la efectividad del proceso de denuncia de los actos de corrupción; desarrollar estrategias para lograr mayor efectividad en la recuperación de activos provenientes de actos de corrupción y la identificación de operaciones sospechosas; fortalecer instancias de dirección como la Comisión Nacional de Moralización y las Comisiones Regionales de Moralización; entre otros tantos objetivos y acciones.
- 9. Por su parte la Corte Constitucional en Sentencia C- 176 de 2006, señaló:

*“(...) En efecto, la obligación del Estado colombiano de implementar instrumentos jurídicos de diversa naturaleza, dirigidos a la prevención de la corrupción es consecuencia natural de los postulados constitucionales que propugnan por la transparencia en el ejercicio de la función pública como condición necesaria para el debido funcionamiento del sistema democrático (...)*

*Así, ante la grave afectación que los actos de corrupción irrogan a bienes jurídicos intrínsecamente valiosos en tanto están estrechamente relacionados con principios y valores constitucionales, toda actuación que tenga por objeto la prevención del fenómeno es, no sólo acorde a la Carta, sino también una vía adecuada y necesaria para la realización de las finalidades del aparato estatal. (...)*

### **iii. Análisis y observaciones político criminales al Proyecto de Ley.**

<sup>15</sup> Artículo 91. Suspensión y cancelación de la personería jurídica.

<sup>16</sup> Artículo 4. “Cada Estado parte de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.”

10. Dentro de los aspectos a destacar, el Consejo Superior de Política Criminal reconoce que la propuesta en estudio contempla una serie de iniciativas normativas que persiguen atacar el fenómeno de la corrupción, mediante el trabajo conjunto del sector público y el trabajo interinstitucional.
11. El Título I del Proyecto de Ley, sobre el cual se surtió la discusión, plasma medidas novedosas producto del conocimiento sobre el fenómeno de la corrupción, con el firme propósito de cumplir con las recomendaciones internacionales para la reformulación y fortalecimiento de la lucha contra la corrupción en Colombia y la focalización de medidas específicas para que la política criminal anticorrupción logre ser eficaz en la prevención y detección de prácticas de corrupción.
12. En lo que se refiere al Capítulo I, *“Medidas de protección para los quejosos, denunciantes o quien informe actos de corrupción”*, se observa concordante con la Convención de las Naciones Unidas para la lucha contra la Corrupción de 2004, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, toda vez que estas destacan la importancia de tener mecanismos de persecución de delitos de corrupción y protección de denunciantes.
13. En lo que respecta a la protección de los denunciantes, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por Colombia mediante la Ley 970 de 2005, señala: *“cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención”*.<sup>17</sup>
14. Así mismo, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, ratificada por Colombia a través de la Ley 472 de 1997, precisa en el numeral octavo del artículo tercero el deber de crear e implementar *“sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la*

---

<sup>17</sup> Convención de Las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2004, artículo 33.

*protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno”.*

15. Por su parte, la Convención para Combatir el Cohecho de la OCDE, contempla que los países que se unen a la misma, quedan vinculados a establecer medidas eficaces en su legislación nacional e implementar políticas efectivas para evitar, detectar, investigar y sancionar el cohecho internacional.
16. Sin embargo, es preciso advertir que el Consejo Superior de Política Criminal sugiere que se retire el literal a) del artículo 5, que guarda relación con el *“Establecimiento de estímulos de orden patrimonial, siempre que la queja o testimonio sea conducente para los resultados del proceso disciplinario, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional”*; lo anterior, toda vez que es una disposición muy amplia en su redacción, permitiendo entonces los estímulos patrimoniales para particulares y para servidores públicos, considerando este órgano colegiado que sería un incentivo inadecuado, máxime que existe un deber de denunciar los delitos investigables de oficio por parte de todos los servidores públicos<sup>18</sup>. Además, podría decirse que establecer estímulos económicos para quejosos o denunciantes, podría ir en contra del deber constitucional del principio de solidaridad social<sup>19</sup>.
17. Al hilo de lo anterior, el Consejo Superior de Política Criminal, en alguna oportunidad manifestó que: *“La denuncia es un deber de todo ciudadano, imperativo que está reforzado en tratándose de funcionarios públicos, por el rol que desempeñan (Ley 734 de 2002, art. 34, núm. 24), y dicho deber se debe cumplir sin dadas alguna (...)”*<sup>20</sup>.
18. Ahora bien, en lo relacionado con el Capítulo II: *“Responsabilidad penal de las personas jurídicas”*, el Consejo Superior de Política Criminal determinó que dicha responsabilidad es una materia por debatir de cara al ordenamiento jurídico colombiano y que los compromisos internacionales de lucha contra la corrupción, por ejemplo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción UNCAC, **no obliga o manifiesta** que deba responderse a esta problemática mediante disposiciones necesariamente penales, sino que

<sup>18</sup> Artículo 67 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal.

<sup>19</sup> Véase: numeral 2 del artículo 95 de la Constitución Política de 1991; la Sentencia de la Corte Constitucional C-459 de 2004 (11 de mayo de 2004), MP. Jaime Araújo Rentería y la Sentencia de la Corte Constitucional C-572 de 1997 (7 de noviembre de 1997) MP. Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero.

<sup>20</sup> Consejo Superior de Política Criminal, Concepto 15 de 2019 del Proyecto de Ley 08 de 2018, Cámara *“por medio del cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de análisis e incentivos de actos para combatir y prevenir la corrupción- Ley Pedro Pascasio Martínez.”*

permite hacerlo también, a través del ordenamiento civil o administrativo, con sujeción a los principios jurídicos del Estado<sup>21</sup>.

19. Esta observación fue puesta de manifiesto con anterioridad por este órgano colegiado, particularmente, en el concepto no. 22 de 2018 atinente al Proyecto de Ley 117 de 2018, por el cual se proponía entre otras medidas, *“establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas”*.

20. En dicha ocasión mencionó el Consejo, entre otras razones, que: *“considera conveniente mencionar algunos parámetros que deberían seguirse por este o por cualquier otro proyecto, al momento de implementar un cambio tan importante en materia penal, como lo es la responsabilidad penal de las personas jurídicas:*

- *Se debe establecer las sanciones para las infracciones realizadas por las personas jurídicas.*
- *Debe clarificarse el procedimiento aplicable e introducir las modificaciones a la Ley 906 cuando esto sea necesario.*
- *Debe estudiarse la conveniencia Político – Criminal de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano, en particular sobre la efectividad e idoneidad de la responsabilidad penal de las personas jurídicas frente a otras alternativas idóneas como extender o fortalecer las sanciones administrativas a los entes jurídicos.*
- *Resulta imprescindible que cualquier proyecto realice la integración dogmática entre las figuras actualmente aplicables a la responsabilidad individual de las personas naturales frente a las actuaciones de la persona jurídica, tales como la tipicidad subjetiva, la aplicación de causales de justificación y el principio de culpabilidad entre otros”*.

12

21. Así, pues, debe tenerse en cuenta que el sistema penal colombiano se encuentra estructurado para regular y sancionar conductas punibles de personas naturales, siendo considerado sujeto activo de la conducta *“la persona natural que lleva a cabo la conducta tipificada en la ley... no pueden pues ser sujetos activos de las conductas punibles las cosas inanimadas o los animales y, en el derecho penal vigente, tampoco las personas colectivas o jurídicas”*<sup>22</sup>; luego, entonces, *“los actos realizados por estos entes colectivos que encierran el despliegue de una capacidad de acción desde la perspectiva de otros sectores del orden jurídico no tienen trascendencia penal, por el imperio del*

---

<sup>21</sup> Artículo 26. Responsabilidad de las personas jurídicas. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. 2004.

<sup>22</sup> Velásquez V. Fernando. (2009). Derecho Penal Parte General, Cuarta Ed. COMLIBROS Y CIA LTDA. Colombia. pg. 572

*principio de acto*”<sup>23</sup>, por lo que, “*se considera que introducir la responsabilidad de personas jurídicas al derecho penal, exige un cambio dogmático, profundo y complejo al mismo, pues la parte general del Código Penal, esto es, sus normas rectoras (en especial las que hacen mención a la culpabilidad), modalidades de la conducta (dolo-culpa), formas de autoría y participación, causales de mayor y menor punibilidad, entre otras, están instituidos con miras a responsabilidad penal de personas naturales (...)*”<sup>24</sup>.

22. En lo que se refiere a las penas previstas por la iniciativa para las personas jurídicas, se observa que se contempla la multa y otras sanciones, que ya son susceptibles de ser aplicadas en el ordenamiento jurídico civil, comercial y administrativo. Ejemplo de lo anterior es la facultad que le otorga la Ley 1778 de 2016 a la Superintendencia de Sociedades en materia de Soborno Transnacional.
23. Sumado a lo anterior, no se observa en la exposición de motivos la demostración empírica de la necesidad de hacer la modificación y adición sugerida por la iniciativa en el ordenamiento penal; se encuentra también, una confusión en lo que se refiere a la responsabilidad penal directa de las personas jurídicas y a la responsabilidad penal de las personas jurídicas derivada de la responsabilidad de la persona natural.
24. Así las cosas, el Consejo Superior considera pertinente que se retire el Capítulo II de la propuesta de proyecto y se sugiere que la iniciativa relacionada con la responsabilidad penal de las personas jurídicas, se presente de manera independiente, a partir de una evaluación exhaustiva del articulado, acompañado de un estudio profundo de la doctrina nacional y del derecho comparado sobre la materia.
25. Ahora bien, el Capítulo III, denominado “*de la Extinción de Dominio*”, plantea una reforma estructural al procedimiento de extinción de dominio, en tanto pretende levantar la reserva de la fase inicial para que la Procuraduría General de la Nación pueda conocer de la actuación dentro de esta etapa procesal y crear un procedimiento concentrado.
26. Debe recordarse que el artículo 116 de la Ley 1708 de 2014, modificado por el artículo 28 de la Ley 1849 de 2017<sup>25</sup> dispone que el procedimiento de extinción de dominio es

13

---

<sup>23</sup> Ídem, pg. 535.

<sup>24</sup> Consejo Superior de Política Criminal, Concepto no. 22 de 2018 del Proyecto de Ley 117 de 2018, Cámara, “*por el cual se adoptan medidas para promover la probidad administrativa, combatir la corrupción, establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones.*”

<sup>25</sup> procedimiento constará de dos fases:

1. Una fase inicial o pre procesal, preparatoria de la demanda de extinción de dominio a cargo de la Fiscalía General de la Nación. En esta fase se llevará a cabo la investigación, recolección de pruebas, decreto de medidas cautelares, solicitud de control de garantías sobre los actos de investigación y presentación de la demanda de extinción de derecho de dominio.

bifásico. Cuenta con **una etapa pre procesal**, preparatoria de la demanda de extinción de dominio, en la cual la Fiscalía General de la Nación llevará a cabo la investigación, la cual finaliza con la presentación de la demanda y con una **etapa procesal** en la cual se desarrolla el contradictorio ante el Juez de Extinción de Dominio.

27. Con la expedición de la Ley 1708 de 2014, el legislador buscó que esta fase inicial fuera reservada, puesto que de acuerdo con el artículo 118 del Código de Extinción de Dominio tiene como finalidad la identificación de los bienes, la recolección de los elementos de prueba que permitan configurar una causal de extinción de dominio y la identificación de posibles terceros de buena fe exenta de culpa.
28. Lo anterior, toda vez que estas actividades son propias de la investigación previa al inicio de la acción de extinción de dominio a través de la presentación de la demanda al juez de conocimiento por parte de la Fiscalía General de la Nación. Así las cosas, debido a la naturaleza de las actividades que se desarrollan durante esta fase, el legislador buscó limitar el acceso de las partes e intervinientes dentro de la misma, con el fin de evitar que, durante la fase inicial se realizara un contradictorio sin control judicial.
29. Contar con un interviniente en esta etapa tendría un impacto en la duración de los procesos, toda vez que se alargaría la duración de los mismos debido a que la Fiscalía General de la Nación deberá a las peticiones procesales de la Procuraduría.
30. Por otra parte, esto también rompería el principio de equilibrio procesal dentro del trámite, toda vez que el afectado se vería enfrentado a dos entidades solicitando y practicando pruebas para cumplir con las finalidades de la fase inicial. Es decir que existirían en la práctica dos entidades que ejercerían la titularidad de la acción. La Procuraduría no actuaría como interviniente procesal con una labor específica, sino como parte interesada en sustentar la pretensión extintiva.
31. Aunado a lo anterior, el artículo 119 establece el deber de denuncia de bienes de origen ilícito<sup>26</sup>, deber reforzado para los funcionarios públicos, en virtud del cual, la Procuraduría deberá remitir la información de los bienes sobre los cuales pueda configurarse una causal de extinción de dominio para que la Fiscalía General de la Nación inicie la actuación, logrando así la finalidad buscada en el proyecto de ley con esta reforma.

---

2. Una fase de juzgamiento a cargo del juez, que se iniciará con la presentación de la demanda de extinción de dominio por la Fiscalía General de la Nación. Durante esta última etapa los afectados e intervinientes podrán ejercer su derecho de contradicción en los términos de la presente ley.

<sup>26</sup> Art. 119 L. 1708/14: Toda persona deberá informar a la Fiscalía General de la Nación sobre la existencia de bienes que puedan ser objeto de la acción de extinción de dominio. El incumplimiento de este deber por parte de los servidores públicos será constitutivo de falta grave

32. No obstante, la introducción de un procedimiento concentrado, contemplado en el artículo 16 del proyecto en estudio, en el cual se efectúe un solo juzgamiento en casos específicos es visto por el Consejo Superior de Política Criminal como una reforma positiva, que busca dar celeridad al proceso de extinción de dominio.
33. Finalmente, en lo que tiene que ver con el Capítulo IV “*Beneficiarios Finales*”, el Consejo Superior de Política Criminal observa que la justificación dada en la exposición de motivos es suficiente. Cabe resaltar que el Registro de Beneficiarios Finales se estableció a través de la Ley 2010 de 2019, con fines exclusivamente tributarios.
34. Cabe mencionar que, dentro de las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), las cuales el gobierno nacional decidió implementar a través de lo dispuesto en la Ley 1186 de 2009, existe la obligación para el Estado de contar con un sistema de identificación del beneficiario final, entendido este como aquella persona natural que controla y se beneficia de la existencia de una entidad con personería jurídica.
35. La modificación propuesta en el Proyecto de Ley constituye un avance sustancial en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de lucha contra el lavado de activos, puesto que la información contenida en este registro será de gran utilidad para las autoridades investigativas, que podrán construir con mayor facilidad las redes financieras que pueden estar vinculadas al crimen organizado.
36. No obstante, se hace necesario reiterar la posición del Consejo Superior frente a los posibles inconvenientes que podría tener el Registro de Beneficiarios Finales que *“si bien representa un avance importante en materia de control, resulta necesario realizar un análisis del impacto económico de la medida; y sobre todo la forma de su implementación, para evitar riesgos sobre las inversiones nacionales o extranjeras, si la medida no se presenta de manera adecuada”*<sup>27</sup>.

15

#### **iv. Conclusión.**

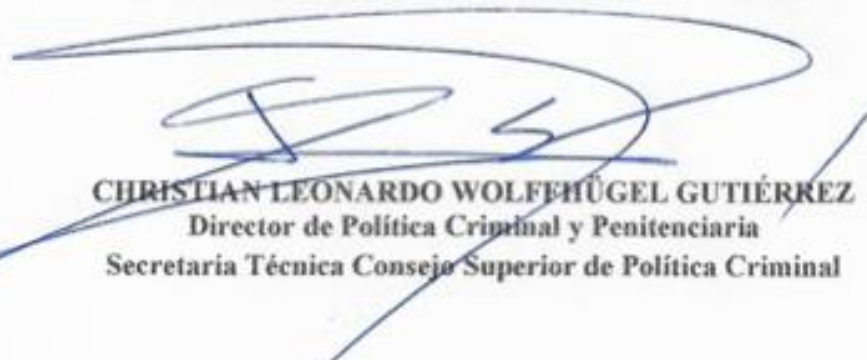
37. Así las cosas, el Consejo Superior de Política Criminal ve con buenos ojos esta iniciativa, puesto que busca fortalecer la transparencia y la lucha contra la corrupción en Colombia.
38. Aspectos como la protección a los denunciantes o quejosos, la reforma y el fortalecimiento al registro único de beneficiarios finales y las reformas que buscan agilizar el ejercicio de la acción de extinción de dominio son herramientas que permitirán

---

<sup>27</sup> Consejo Superior de Política Criminal Concepto 15 de 2019 del Proyecto de Ley 008 de 2018, Cámara, “*por medio del cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de análisis e incentivos de actos para combatir y prevenir la corrupción.*”

que el Estado cumpla con los compromisos internacionales adquiridos y fortalezca la lucha contra la corrupción.

39. En las condiciones planteadas a lo largo de este concepto, se emite concepto favorable con las observaciones anunciadas.



**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**  
**CHRISTIAN LEONARDO WOLF HÚGEL GUTIÉRREZ**  
Director de Política Criminal y Penitenciaria  
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

16

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC  
Proyectó: Katalina Gaitán Torres – Tito Perilla Estrada  
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal