



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 2087

Bogotá, D. C., viernes, 29 de noviembre de 2024

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 218 DE 2024 CÁMARA, 144 DE 2023 SENADO

por la cual se crean los centros regionales de bienestar animal, se formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C, noviembre 19 del 2024

Doctor
JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

REF. Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 218 de 2024 Cámara – 144 de 2023 Senado, "Por la cual se crean los centros regionales de bienestar animal, se formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones"

Honorable Representantes:

En cumplimiento de la designación de la ponencia del Proyecto de Ley número 218 de 2024 Cámara – 144 de 2023 Senado, "Por la cual se crean los centros regionales de bienestar animal, se formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones", me permito rendir informe de PONENCIA POSITIVA para primer debate en la Comisión Quinta Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992.

De los Honorables Representantes,

ERMES ESTEBAN PETE VIVAS
Coordinador Ponente

INFORME DE PONENCIA PROYECTO DE LEY NÚMERO 218 DE 2024 CÁMARA – 144 DE 2023 SENADO

"Por la cual se crean los centros regionales de bienestar animal, se formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones"

I. ANTECEDENTES

El día 19 de septiembre del 2023 fue presentado el Proyecto de ley número 144 de 2023 ante la Secretaría General del Senado de la República, con su correspondiente exposición de motivos, por las honorables senadoras y senadores Andrea Padilla Villarraga, Claudia Pérez Giraldo, Angélica Lozano Correa, Soledad Tamayo Tamayo, Omar de Jesús Restrepo, Fabián Díaz Plata.

El 8 de noviembre del 2023 fue aprobado en primer debate al proyecto de ley en mención, con ponencia de la senadora Andrea Padilla Villarraga.

El 30 de julio del 2024 este proyecto fue aprobado en el pleno del Senado de la República en su segundo debate, haciendo tránsito a esta célula legislativa.

El 17 de septiembre del presente año, fui designado como ponente para primer debate de este proyecto, por la presidencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

II. OBJETO DEL PROYECTO.

El presente proyecto de ley tiene como objeto crear los Centros Regionales de Bienestar Animal para brindarle la posibilidad a las gobernaciones, los municipios y la nación que concurren o aúnen esfuerzos para construir o adecuar estos equipamientos. El proyecto igualmente formula los lineamientos generales para su adecuación, operación y funcionamiento. En suma, brindarles herramientas a las autoridades territoriales que decidan implementar estos equipamientos.

Los CRBA se pueden adecuar o construir y operar conjuntamente por los gobiernos departamentales y municipales, según su organización administrativa, con el lineamiento técnico del gobierno nacional, para albergar, atender, cuidar, proteger y dar en adopción o brindarle custodia temporal a animales domésticos que hayan sido rescatados, aprehendidos preventivamente por proceso policivo o recibidos para un procedimiento médico veterinario o de cuidado temporal. Esta norma no les impide a los municipios, ciudades capitales y distritos implementar o mantener sus Centros de Bienestar Animal (CBA). Más bien, debe concebirse como un instrumento de gestión para el manejo eficiente de los recursos de los animales; especialmente, en los departamentos cuyos municipios carecen de recursos suficientes para poner en marcha un CBA.

III. PROBLEMÁTICA QUE SE PRETENDE ABORDAR.

Se calcula que en el país hay aproximadamente tres millones de gatos y perros en las calles, aunque aún no hay un censo oficial de animales. A pesar de los importantes esfuerzos de fundaciones, rescatastas y algunas autoridades territoriales, el incremento potencial de esta población es latente por la ausencia de una acción estatal sistemática; y sin centros de bienestar animal, los municipios no tendrán a donde llevar a los animales sin hogar que se encuentren en urgencia vital, ni a los que sean aprehendidos preventivamente por presunto maltrato, lo que impedirá, materialmente, la implementación de la Ley 1774 de 2016 contra el maltrato animal.

Además, las iniciativas legislativas se han centrado en asignarle la responsabilidad a los municipios para impulsar acciones de protección animal, ya sea en temas policivos, de lucha contra el maltrato animal o en la implementación de centros municipales de custodia animal. Este énfasis municipal, en un país donde 1.009 municipios fueron clasificados como categoría 5 y 6, en 2022, según la Contaduría General de la República, explica la desatención a los animales domésticos vulnerables en gran parte del territorio colombiano. También explica la ausencia de la Nación en las políticas de protección animal.

Según un análisis realizado como insumo para algunas propuestas presentadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, no más de treinta municipios cuentan con institucionalidad, políticas públicas o programas de atención de animales.

No en vano, la materialización de leyes, como la 2054 de 2020 “Por la cual se modifica la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones”, ha sido prácticamente nula; especialmente, la disposición del artículo segundo que establece:

“... en todos los distritos o municipios se deberá establecer, de acuerdo con la capacidad financiera de las entidades, un lugar seguro; centro de bienestar animal, albergues municipales para fauna, hogar de paso público, u otro a donde se llevarán los animales domésticos a los que se refiere el artículo 1”. (subrayado añadido).

A pesar de existir la ley, actualmente sólo hay 19 Centros de Bienestar Animal funcionando, tal como se muestra en la siguiente tabla:

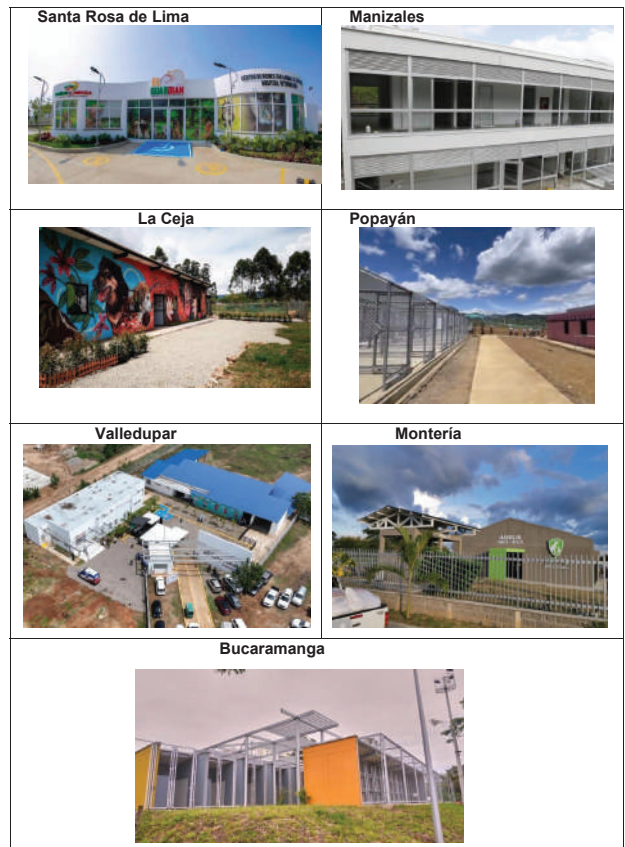
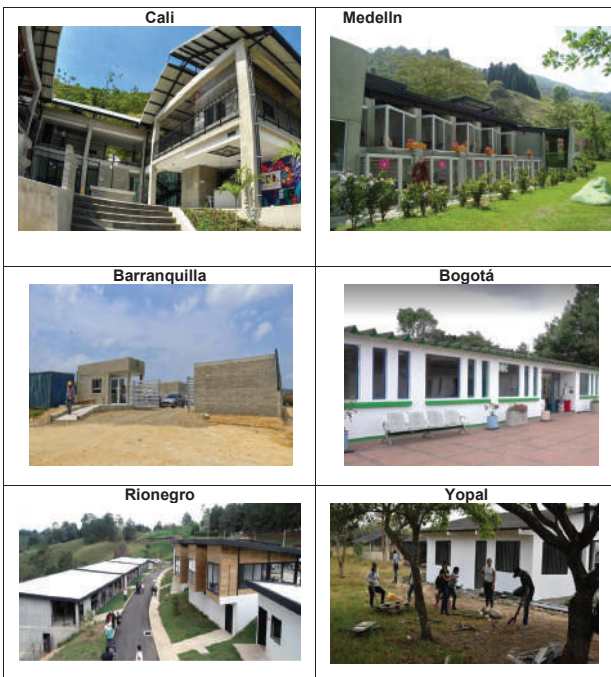
LOCALIZACIÓN DE CBA EN EL PAÍS

DPTO	MPIO	NOMBRE	CAPACIDAD APROX
	Medellín	La Perla	1.393
	Rionegro	Ceiba – Centro Integral de Bienestar Animal	400


Antioquia	La Ceja	CBA	60
Arauca	Arauca	CBA	60
Atlántico	Barranquilla	CBA	250
Bogotá	Bogotá	Unidad de Cuidado Animal (antes Centro de Zoonosis)	400
Bolívar	Departamental (Santa Rosa de Lima)	El Guardián	150
Caldas	Manizales	Unidad de Protección Animal	396
Caquetá	Florencia	CBA	60
Casanare	Yopal	Albergue municipal	
Cauca	Popayán	CBA	360
Cesar	Valledupar	Centro de Protección y Bienestar Animal	300
Córdoba	Montería	Centro de Protección y Bienestar Animal Huellas	180
Magdalena	Santa Marta	CBA	Por estimar
Nariño	Pasto	CBA	60
Norte de Santander	Cácuta	Centro de bienestar paraíso animal	181
Risaralda	Pereira	CBA Ukumarí, área domésticos	
Santander	Bucaramanga	Unidad de Bienestar Animal	181
Valle del Cauca	Cali	CBA	160

Fuente: elaboración de la autora

IMÁGENES DE ALGUNOS CBA EN FUNCIONAMIENTO



<p>Además, cuatro CBA aún se encuentran en construcción o ya tienen garantizados los recursos: en Ibagué, en Villavicencio, en Bogotá llamado “Casa Ecológica de los Animales” y en Cúcuta. Lo cierto es que el 98% de los municipios no tienen CBA (1.102 municipios), y para gran parte de los municipios no es factible implementar un CBA financiado exclusivamente con recursos propios. Por ello, es urgente definir alternativas, dado que la ausencia de estos espacios imposibilita la lucha contra el maltrato animal y la generación de estrategias de salud animal, salud pública y salud ambiental.</p> <p>En este sentido, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2023 (Ley 2294 de 2023) se planteó el siguiente propósito en el catalizador Justicia Ambiental:</p> <p>“...se hará el Plan Maestro de Centros Regionales para el Bienestar Animal para los animales grandes y pequeños aprehendidos por maltrato y animales sin hogar que ingresen por urgencias...”, (subrayado añadido).</p> <p>Ya que esta orden quedó esbozada como respuesta a las necesidades identificadas en regiones, el presente proyecto de ley busca precisar el alcance de los CRBA para lograr su materialización. El esquema de los CRBA permitiría maximizar esfuerzos para implementarlos en cabeceras de provincias, con la articulación de municipios y departamentos, y con la vinculación de otros socios estratégicos que pueden apoyar en el marco de sus propias competencias, como la Sociedad de Activos Especiales (SAE). Además, es necesario vincular a los departamentos como articuladores de los municipios y a la nación como garante de una estrategia nacional que establezca un lineamiento para estos centros y dinamice su ejecución.</p> <p>Vale resaltar que con la perspectiva regional se pasaría de una meta de 1.123 CBA a una de 160 CRBA aproximadamente en todo el país (sobre un estimativo promedio de 5 provincias por departamento), logrando una gestión eficiente y solidaria entre municipios y departamentos para lograr ubicar estos equipamientos en municipios cabeceras de provincia que posibiliten una cobertura departamental.</p> <p>Evidentemente, la mirada regional supera la visión municipal que hace inviable la implementación de estos equipamientos por las dificultades presupuestales para garantizar su dotación y sostenimiento, lo que además podría desfinanciar otros programas de salud animal que también se requieren en los municipios.</p> <p>En conclusión, se necesita de una herramienta normativa que flexibilice la posibilidad de implementar CRBA, que involucre a los departamentos y a otros socios estratégicos en este propósito, y le brinde al gobierno nacional una tarea concreta de liderazgo en la implementación de un componente fundamental de la política nacional de protección animal.</p> <p>IV. OPERACIÓN DE LOS CENTROS REGIONALES PARA EL BIENESTAR ANIMAL.</p> <p>Los CRBA se ubicarían en los municipios -cabeceras de cada grupo de municipios- provincia por departamento y serían sostenidos y operados financieramente por la concurrencia de autoridades</p>	<p>territoriales. Para materializar este propósito, sería necesaria la participación de las gobernaciones y de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), además de los municipios, incluso la del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su condición de formulador de la política nacional de protección animal.</p> <p>El siguiente esquema de implementación es orientador:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La SAE le entrega a la gobernación –en comodato o mediante cualquier otra figura que defina la entidad– un predio (casa lote), de aproximadamente una (1) hectárea, con vías de acceso y servicios públicos instalados, alejados de zonas de alto ruido y acatando las disposiciones sobre usos del suelo. En caso de que un departamento o municipio cuente con el predio y desee aportarlo para implementar el CRBA, este debe satisfacer las mismas condiciones. • En lo posible, los CRBA deberán funcionar en predios con alguna infraestructura que sirva como base para la construcción/adecuación del Centro, dado que ni la Nación, ni los entes territoriales (municipios y gobernaciones) cuentan con recursos para construir estos equipamientos. • La gobernación recibe el predio, lo adecúa, se encarga de apoyar y promover la colaboración armónica con los municipios que integran la provincia. El Centro recibe a los animales domésticos (grandes y pequeños) que ingresen por urgencias o por aprehensión preventiva por maltrato de cada municipio. • En el marco de su autonomía y de acuerdo con su disponibilidad presupuestal, las gobernaciones y los municipios definen cómo será el aporte de los recursos para garantizar la operación del CRBA. • La nación, en cabeza del MADS, define los lineamientos de implementación y los protocolos de funcionamiento de los CRBA. <p>Bajo este esquema, los departamentos tendrían a cargo la responsabilidad del funcionamiento de sus CRBA, pues son las gobernaciones las que fungirían como contratantes de los servicios que se ofrezcan y de otro tipo de obligaciones que puedan surgir.</p> <p>V. CONTENIDO DEL PROYECTO.</p> <p>El articulado propuesto en el proyecto es el siguiente.</p> <p>El artículo 1 establece el objeto de la iniciativa.</p> <p>El artículo 2 establece la definición de los Centros Regionales para el Bienestar Animal.</p> <p>El artículo 3 fija unos criterios mínimos y un plazo que debe cumplir el Ministerio de Ambiente para formular el plan de acción y las competencias de los Centros Regionales para el Bienestar Animal.</p>
<p>El artículo 4 determina cuáles serán los predios que se destinarán para la construcción de los CRBA.</p> <p>El artículo 5 reza que serán las autoridades territoriales quienes definirán el sistema de operación y administración de los CRBA.</p> <p>El artículo 6 habla de las fuentes de financiación para la operación de los CRBA.</p> <p>Y el artículo 7 establece la vigencia y derogatorias de la presente iniciativa.</p> <p>VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO</p> <p>El deber de proteger a los animales se deriva, principalmente, de tres fuentes constitucionales: a) la obligación de protección a la naturaleza; b) la dignidad humana como fuente de obligaciones morales con los animales y c) la función social y ecológica de la propiedad como fundamento de la prohibición de tratos crueles a los animales. En el orden constitucional, los artículos 1 y 79 han sido fuente concreta para las altas cortes en el análisis de la existencia y relevancia del deber constitucional de protección animal. Es la existencia de una Constitución Ecológica o Verde la que ha permitido sustentar la irradiación, en todo el ordenamiento, de los deberes de protección a la naturaleza y a los animales.</p> <p>Concretamente, en la sentencia C-666 de 2010 la Corte Constitucional afirmó que la protección de los animales también tiene “rango y fuerza constitucional”, y vincula tanto al Estado como a sus habitantes. Además, hizo explícito que todos los animales son sujetos de protección constitucional, al señalar que “dentro del concepto de ambiente debe comprenderse la fauna que habita en nuestro territorio, que no sólo hará referencia a los animales que mantienen el equilibrio de ecosistemas existentes, sino a todos los animales que se encuentran en dicho territorio”. Al existir un mandato de rango constitucional de proteger a todos los animales, el legislador no tiene plena libertad de configuración normativa, sino que está obligado a “establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales”.</p> <p>En esta misma sentencia, la Corte estableció que, como parte de los obiter dicta, la dignidad –no la propiedad– es el fundamento del relacionamiento entre dos seres que son igualmente sintientes, así: “El fundamento para esta vinculación radica en su capacidad de sentir. Es este aspecto la raíz del vínculo en la relación entre dignidad y protección a los animales: el hecho de que sean seres sintientes que pueden ser afectados por los actos de las personas. En otras palabras, la posibilidad de que se vean afectados por tratos crueles, por acciones que comportan maltrato, por hechos que los torturen o angustien obliga a que las acciones que respecto de ellos se realicen por parte de los seres humanos sean expresión del comportamiento digno que hacia ellos deben tener seres dignos. En efecto, la superioridad racional –moral– del hombre no puede significar la ausencia de límites para causar sufrimiento, dolor o angustia a seres sintientes no humano [...]”.</p>	<p>A. MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO</p> <p>En la Ley 84 de 1989 se contempla el mandato de protección a los animales, al señalar que estos tienen especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre, en todo el territorio nacional.</p> <p>En la Ley 1774 de 2016 se consagró la cualificación de los animales como seres sintientes distintos de las cosas, y se incluyó en el Código Penal un título especial referido a los delitos contra la integridad física y emocional de los animales.</p> <p>El artículo 2 de La ley 2054 de 2020 ordena a los municipios y distritos la construcción de Centros de Bienestar Animal, albergues municipales para fauna, hogares de paso público u otros, donde se puedan llevar animales domésticos.</p> <p><i>“En todos los distritos o municipios se deberá establecer, de acuerdo con la capacidad financiera de las entidades, un lugar seguro; centro de bienestar animal, albergues municipales para fauna, hogar de paso público, u otro a donde se llevarán los animales domésticos a los que se refiere el artículo 1. Si transcurridos treinta (30) días calendario, el animal no ha sido reclamado por su propietario o tenedor, las autoridades lo declararán en estado de abandono y procederán a promover su adopción o, como última medida, su entrega a cualquier título...”</i></p> <p><i>(...) PARÁGRAFO 1º. En cumplimiento de las obligaciones asignadas a las entidades territoriales antes indicadas y actuando de conformidad con los principios de coordinación y colaboración, los Municipios y Distritos podrán celebrar convenios o contratos interadministrativos para el desarrollo de este fin...</i></p> <p><i>(...) PARÁGRAFO 4º. Para poder llevar a cabo estas obligaciones, las entidades territoriales podrán asociarse de conformidad con las formas dispuestas en la Ley 1454 de 2011.” (Artículo 2 ley 2054 de 2020).</i></p> <p>La Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” contempla diversas disposiciones sobre el bienestar de los animales. Dentro de los cuales se encuentran:</p> <ol style="list-style-type: none"> La estrategia nacional para el control de tráfico ilegal de fauna silvestre (art. 27). La creación del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA). La creación de protocolos por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres para la atención a animales en situaciones de emergencia (Art. 38).

<p>Además, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, se establece la priorización de programas de atención a los animales, entre los que se encuentran programas de atención animales en condición de calle, fundaciones, hogares de paso y hogares con escasos recursos con un enfoque de medicina preventiva y curativa, esterilización canina y felina. De la misma manera, se hará el “Plan Maestro de Centros Regionales para el Bienestar Animal para los animales grandes y pequeños aprehendidos por maltrato y animales sin hogar que ingresen por urgencias...” (Pág. 49), y el Plan Maestro de los Centros de Atención y Valoración de Fauna Silvestre con protocolos de bienestar animal.</p> <p>Finalmente, el artículo 210 del Plan Nacional de Desarrollo, que modifica el artículo 91 del Código de Extinción de Dominio, habilita la destinación final a título gratuito para el propósito que nos convoca. Dicho artículo establece que la administración de estos bienes debe atender criterios de función social y ecológica:</p> <p>“... Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la ley y aquellas secciones del inventario de bienes a cargo de la Sociedad de Activos Especiales S. A.S. (SAE) que sean considerados estratégicos para los propósitos de política pública del Gobierno Nacional, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa, en un cinco por ciento (5%) para la Defensoría del Pueblo para el fortalecimiento de la defensa pública en los procesos de extinción de dominio y el treinta y cinco por ciento (35%) restante para el Gobierno Nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, teniendo como prioridad la reparación de las víctimas...” (Art. 210 PND).</p> <p>VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.</p> <p>Para el debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes no se proponen cambios al articulado aprobado en el Senado de la República.</p> <p>VIII. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA.</p> <p>a) Legal:</p>	<p>LEY 3 de 1992 “por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>“...ARTÍCULO 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.</p> <p><i>Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:</i></p> <p>[...]</p> <p><i>Comisión Quinta.</i></p> <p><i>Compuesta de trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.</i></p> <p>IX. IMPACTO FISCAL.</p> <p>El proyecto de ley 144 de 2023 crea una figura que le permite a los municipios y departamentos implementar centros regionales de bienestar animal de manera articulada con otros aliados. Por lo tanto, en cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se precisa que la creación de la figura mencionada no tiene en sí misma un impacto fiscal y la decisión de implementar estos centros regionales estará determinada por la disponibilidad presupuestal y el marco fiscal de mediano plazo de los gobiernos territoriales según las prioridades que se fijen en sus planes de desarrollo.</p> <p>En las entidades del orden nacional, el proyecto de ley tampoco tiene impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo dado que las acciones asignadas al MADS y a la SAE se desarrollan bajo la normatividad vigente.</p> <p>Según lo plantea el proyecto de ley, el cual contiene un ejercicio de costeo básico a partir de la revisión de los presupuestos ejecutados en algunos de centros de bienestar animal que a la fecha se han puesto en funcionamiento en algunos municipios, se pueden estimar las siguientes cifras: para un centro con capacidad de albergue de 269 animales, el valor de construcción/adecuación es en promedio de \$3.200 millones, su dotación de \$978 millones y su operación anual de \$1.336 millones. Por supuesto, el valor de un CRBA dependerá de los estudios de cobertura y servicios a implementar.</p> <p>X. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</p>
<p>Sobre el conflicto de interés, la jurisprudencia del Consejo de Estado en múltiples sentencias ha establecido que:</p> <p>(...) <i>el conflicto de intereses surge cuando el congresista tiene interés directo¹ en la decisión correspondiente, porque lo afecta de alguna manera, o afecta a su cónyuge o compañero o compañera permanente o a sus parientes, o a sus socios. Cuando lo advierte, está en el deber de declarar su impedimento.</i> (Expediente PI-2009-00043-00, 11 de mayo de 2009, Consejero ponente doctor Alfonso Vargas Rincón).</p> <p>Además, el Consejo de Estado ha señalado:</p> <p>“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador: particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna. Por ende, sólo si el interés que rodea al legislador satisface los prenotados calificativos, podrá imputársele un auténtico e inexcusable deber jurídico de separarse del conocimiento del asunto vía impedimento, so pena de defraudar la expectativa normativa que gobierna el actuar congresional y abrir paso a su desinvestidura.</p> <p>(...) <i>Una situación de tráfico de influencias se estructura cuando una (o un) congresista, en ejercicio abusivo de su investidura, actúa motivado por la posibilidad o la pretensión de obtener, por cuenta de un funcionario público un beneficio indebido para sí o para un tercero, lo que significa la exposición irregular de la influencia derivada de su dignidad congresional en la toma de decisiones o cualquiera otra actuación que se ubique dentro del espectro competencial del funcionario público receptor de ese proceder”</i> (Negritas fuera del texto) (Expediente N° 11001-03-15-000-2016-02279-00 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa, de 6 de junio de 2017).</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que, para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley, no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, su objetivo primordial es crear los centros regionales de bienestar animal y definir sus lineamientos.</p> <p><u>En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.</u></p> <p>¹ Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio (Corte Constitucional. Sentencia 19 de octubre de 2005)</p>	<p>XI. PROPOSICIÓN</p> <p>Considerando los argumentos expuestos, este despacho se sirve presentar ponencia positiva y solicito a los Honorables Representantes que integran la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley número 218 de 2024 Cámara – 144 de 2023 Senado, “Por la cual se crean los centros regionales de bienestar animal, se formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones”, junto con el pliego de modificaciones y el texto definitivo que se propone para primer debate adjuntos.</p> <p>XII. FIRMA</p> <p>De los Honorables Representantes,</p> <div style="text-align: right;">  <p>FERNANDO PÁEZ PÁEZ Coordinador Ponente</p> </div>

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY NÚMERO 218 DE 2024 CÁMARA – 144 DE 2023 SENADO**

*“Por la cual se crean los centros regionales de bienestar animal, se formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones”
El Congreso de Colombia*

DECRETA

ARTÍCULO 1. OBJETO: Crear los Centros Regionales de Bienestar Animal (CRBA) y formular los lineamientos generales para su construcción, adecuación, operación y funcionamiento.

ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN: Los Centros Regionales de Bienestar Animal (CRBA) son los que pueden adecuar o construir y operar conjuntamente las alcaldías municipales o distritales, según su capacidad financiera y organización administrativa (provincial, regional, etc.) con el acompañamiento de las gobernaciones departamentales, para brindar custodia temporal, en aras de atender, cuidar, proteger y dar en adopción a animales domésticos que hayan sido rescatados, aprehendidos preventivamente por procesos policivos o recibidos para procedimientos médico veterinarios o de cuidado temporal, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en el marco del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal - SINAPYBA.

Parágrafo. Los Departamentos podrán apoyar la construcción, adecuación, dotación y atención médico veterinaria de los Centros Regionales de Bienestar Animal, según su disponibilidad presupuestal y sin afectar el marco fiscal de mediano plazo. Igualmente, podrán implementar un protocolo de identificación y registro de los Centros Regionales y Municipales de bienestar animal y albergues privados de fauna doméstica, con el fin de conformar una red departamental para articular acciones.

ARTÍCULO 3. PLAN DE ACCIÓN Y COMPETENCIA: En un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la expedición de la ley, el MADS formulará el Plan de Centros Regionales de Bienestar Animal (Plan CRBA) en el que establecerá los requisitos mínimos que deberán cumplir estos predios y reglamentará los criterios de diseño, construcción o adecuación y funcionamiento de los CRBA, especificando:

- 3.1 Criterios de ingreso de los animales.
- 3.2 Protocolos de manejo veterinario y de albergue.
- 3.3 Programas de adopción.
- 3.4 Participación comunitaria.
- 3.5 Servicios ofrecidos.

Parágrafo. Este Plan se enmarcará en el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA) y podrá actualizarse periódicamente según las consideraciones técnicas y administrativas definidas por las entidades que conforman este sistema.

ARTÍCULO 4. BIENES: Dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición del Plan CRBA, la Sociedad de Activos Especiales (SAE) deberá identificar y entregarle a cada una de las alcaldías municipales o distritales y/o gobernación departamental la información sobre la disponibilidad de predios sobre los que se declare la extinción de dominio y que puedan servir para la adecuación o construcción de los CRBA, atendiendo a la función social y ecológica de la propiedad de estos activos. La entrega de estos predios se regirá por los procedimientos de la SAE y su uso obedecerá al Plan CRBA elaborado por el MADS, previo acuerdo con las autoridades territoriales y según la normatividad vigente.

Así mismo, la SAE podrá entregarles a las alcaldías municipales o distritales y/o gobernaciones vehículos sobre los que se declare la extinción de dominio, con el fin de que sean habilitados y utilizados para la atención de urgencias y denuncias por maltrato animal, en ejecución de los CRBA.

Parágrafo. Las entidades, fondos, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del estado u otras que tengan dentro de sus competencias la administración, gestión o destino de bienes muebles o inmuebles, podrán concurrir al cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley cuando tengan disponibilidad para gestionar o entregar predios o vehículos, principalmente, que, por sus condiciones, sean aptos para desarrollar el Plan CRBA. Para ello, las mencionadas entidades podrán celebrar contratos, convenios o acuerdos con las alcaldías municipales o distritales y/o gobernaciones.

ARTÍCULO 5. OPERACIÓN: Las gobernaciones departamentales y las alcaldías municipales o distritales definirán el sistema de administración y operación de los CRBA, buscando eficiencia en el gasto, bienestar animal y cobertura. En su diseño, el Plan CRBA buscará que todos los municipios o distritos del país accedan a los servicios de cualquiera de los centros que existan en los departamentos correspondientes.

Los municipios y distritos en los que ya se encuentre establecido un Centro de Bienestar Animal según lo dispuesto por la Ley 2054 de 2020, podrán transitar a Centros Regionales, siempre y cuando se cumplan con las condiciones establecidas en la presente ley y su reglamentación.

Parágrafo. Las universidades públicas y/o privadas que cuenten con facultades de veterinaria o zootecnia podrán apoyar con asistencia técnica a los Centros Regionales de Bienestar Animal (CRBA) a través de las prácticas universitarias.

ARTÍCULO 6. FUENTES DE FINANCIACIÓN: Los municipios o distritos implementarán y ejecutarán los CRBA, según su ordenación administrativa, la disponibilidad presupuestal y el marco fiscal de mediano plazo. Además, podrán contar con el apoyo de las gobernaciones para tal fin.

El MADS y las autoridades territoriales podrán identificar fuentes específicas de financiación territorial, nacional y/o de cooperación, que garanticen la sostenibilidad de estos centros, así como ofertar servicios propios de sus funciones, con el fin de recaudar recursos para la misma operación, acatando la normatividad vigente.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las áreas y regiones metropolitanas podrán disponer recursos, concurrir y completar la financiación necesaria para ejecutar las estrategias de apoyo a las que se refiere la presente ley.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Dos o más municipios circunvecinos podrán suscribir convenios interadministrativos, con el fin de aunar esfuerzos conjuntos para la financiación, ejecución y operación, de los CRBA, con el fin de que estos sean de beneficio general para los municipios firmantes. Dichos convenios podrán recibir cofinanciación de entidades del orden Departamental o Nacional.

PARÁGRAFO TERCERO. Autorícese al Gobierno Nacional para que, en cumplimiento del Presupuesto General de la Nación, otorgue las partidas presupuestales a los departamentos y municipios que así lo requieran, para concurrir a la finalidad de la presente Ley.

ARTÍCULO 7. VIGENCIA Y DEROGATORIAS: La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,



HERMES EVELIO PÉEZ VIVAS
Coordinador Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 410 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establece el Régimen de Responsabilidad Penal para Personas Jurídicas.

Bogotá D.C., 26 de noviembre de 2024

Doctora
ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Presidenta Comisión Primera
Cámara de Representantes
Ciudad

AMPARO YANETH CALDERÓN
Secretaria Comisión Primera

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 410 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se establece el Régimen de Responsabilidad Penal para Personas Jurídicas"

Cordial saludo Dra. García,

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5 de 1992, por medio del presente escrito y dentro del término establecido, me permito rendir informe de PONENCIA POSITIVA para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No. 410 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se establece el Régimen de Responsabilidad Penal para Personas Jurídicas".

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Ponente único

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 410 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA PERSONAS JURÍDICAS"

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley 410 de 2024 fue radicado el día 29 de octubre en la Cámara de Representantes por el Honorable Representante Alirio Uribe Muñoz.

El 19 de noviembre de 2024 la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes mediante oficio C.P.C.P 3.1-0673-2024 designó al Honorable Representante Alirio Uribe Muñoz como ponente único para el Primer Debate del Proyecto.

En el Congreso de la República se han presentado cuatro iniciativas legislativas que han buscado crear el régimen de responsabilidad penal para personas jurídicas, las cuales han sido archivadas en virtud del artículo 162 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 190 Ley 5a de 1992:

Proyecto de ley 117 de 2018 Senado y 256 de 2018 Cámara "Por la 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".

Autores: Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez; Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda; Ministra de Justicia y del Derecho, Gloria María Borrero Restrepo.

Radicado: agosto 28 de 2018 en la Secretaría General del Senado de la República.

Proyecto de ley 149 de 2020 Cámara "Por medio del cual se establece el régimen de responsabilidad penal para personas jurídicas"

Autor: Edward David Rodríguez Rodríguez.

Radicado: julio 20 de 2020.

Proyecto de ley 178 de 2020 Senado "Por la cual se establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas por los delitos de lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, y delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente y se dictan otras disposiciones"

Autores: Juan Luis Castro Córdoba.

Radicado: julio 30 de 2020.

Proyecto de ley 076 de 2021 Cámara "Por medio del cual se establece el régimen de responsabilidad penal para personas jurídicas".

Autores: Edward David Rodríguez Rodríguez, Juan Carlos Lozada Vargas, Carlos Germán Navas Talero.

Radicado: julio 21 de 2021.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objeto crear el régimen jurídico de responsabilidad penal para las personas jurídicas, en cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y de las disposiciones que se vienen desarrollando en Naciones Unidas en el marco de la discusión del instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales (ETN) y otras empresas con respecto a los derechos humanos.

III. AUDIENCIAS PÚBLICAS

Audiencia Pública sobre Empresas y Derechos Humanos (30 de marzo de 2023)

El propósito de esta Audiencia Pública fue poder conocer la posición del Gobierno Nacional en materia de Empresas y Derechos Humanos, y su participación en la construcción del tratado jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales.

El proceso de negociación del Tratado Vinculante de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, tuvo su último periodo de negociación en Ginebra del 24 al 28 de octubre, con el propósito de buscar una respuesta de la comunidad internacional a la problemática de la responsabilidad internacional de las empresas transnacionales, por lo que el propósito de la Audiencia fue invitar a que Colombia se convierta en impulsor de esta iniciativa ante la comunidad internacional.

Audiencia Pública sobre Empresas y Derechos Humanos (05 de octubre de 2023)

El propósito de esta Audiencia Pública fue lograr un diálogo intersectorial sobre el último borrador del Tratado Vinculante sobre Empresas Transnacionales (ETN) y derechos humanos, dotar al Estado colombiano de insumos y hacerle un llamado para que en las negociaciones del 23 y el 27 de octubre en Naciones Unidas, Colombia llegue con una postura decidida a favor del tratado.

Audiencia Pública "Marcos regulatorios en derechos humanos para las empresas transnacionales: del Tratado Vinculante de Naciones Unidas a una Ley Nacional sobre Derechos Humanos y Empresas" (07 de junio de 2024)

El propósito de esta Audiencia Pública fue armonizar los contenidos del Tratado Vinculante sobre Empresas y Derechos Humanos con el ordenamiento jurídico interno, iniciando por la implementación de la responsabilidad penal para las personas jurídicas por medio de la presentación de un proyecto de ley.

Se propone que desde el Ministerio de Justicia se tengan los procedimientos necesarios para que las empresas puedan responder civil, penal y administrativamente; desde el Ministerio de Comercio se tengan los lineamientos y directrices claras sobre los deberes que deben tener las empresas en protección y prevención de vulneraciones a los derechos humanos; que desde los Ministerios de Minas, Ambiente y Agricultura, las concesiones y contratos que se hagan con empresas contemplen cláusulas de protección y prevención de los derechos humanos; la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, cuente con los elementos necesarios para contestar las demandas que presentan estas empresas a nivel internacional; y así con cada una de las entidades que componen el Gobierno Nacional.

Lo que se buscaba con esta Audiencia es que Colombia en este Gobierno, en el Gobierno del cambio, sea pionero en implementar una regulación efectiva en materia de empresas y derechos humanos, que puedan seguir los países de la región y así marcar un hito para consolidar la justicia social, económica y ambiental de nuestro país y atender así las demandas de las organizaciones sociales y territoriales para que prime el respeto de los derechos humanos por encima de los acuerdos comerciales y así alcanzar la paz social que necesita nuestro país y nuestro continente.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

A principios del siglo XX, Colombia incursionó en el plano de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) caracterizándose por ser un compromiso empresarial, voluntario, que busca identificar y remediar el impacto de la actividad empresarial¹ por medio de la presentación de informes denominados "balance social" por parte de las empresas, los

¹ Correa, M., & Roa, J.E. (2019). Derechos Humanos, responsabilidad social empresarial y Principios Ruggie en la jurisprudencia constitucional colombianas. En J. Tolle, Derechos Humanos y la actividad empresarial en Colombia (págs. 151 - 196). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

cuales pretendían medir la política social implementada por las empresas² y del surgimiento de procesos organizativos como el Comité Colombiano de Responsabilidad Social Empresarial, que se convirtió en una “herramienta de gestión empresarial que permite evaluar el desempeño de la organización en su gestión social, construir una estrategia de negocio y mejorar la competitividad a través de la construcción de una guía de RSE”³.

De esa forma, se inicia en Colombia el espejismo de la responsabilidad de las empresas, promovido por el Estado colombiano quien en su afán de ser vanguardista y mostrar resultados en materia de derechos humanos y empresas, con el apoyo de Estados Unidos y otros estados europeos, crea escenarios como el *Comité Minero Energético de Seguridad y Derechos Humanos* (CME) en el año 2003, con el propósito de “mejorar el desempeño en DDHH en lo relacionado con la Seguridad, en los entornos de la operación empresarial en Colombia”⁴, a través de la incidencia en política pública, la generación de conocimiento, herramientas, buenas prácticas y la promoción de la debida diligencia, siendo enfático en señalar que no expide normas vinculantes para las empresas, no juzga ni sanciona el comportamiento de estas, ya que es un poder exclusivo del Estado colombiano.

El mandato del CME es promover la implementación de los *Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos*⁵ en las prácticas y procesos que diariamente desarrollan las empresas, al igual que en el relacionamiento con el personal de la seguridad pública y privada. Sin embargo, para Tierra Digna, la implementación de estos principios “carece de aportes de actores en los escalafones más alejados de los centros de poder y la toma de decisiones”, es decir, su ejecución y planeación es realizada por personas, “expertas”, que no incorporan las perspectivas locales, regionales, comunitarias y sociales del país⁶.

² Ibarra Padilla, A. (2014). Principios de la responsabilidad social empresarial en el ordenamiento jurídico colombiano. Revista de Derecho Universidad del Norte, 54-56. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/851/85131029003.pdf>

³ Correa, J. (2007). Evolución histórica de los conceptos de Responsabilidad Social Empresarial y Balance Social. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, 87-102.

⁴ Comité Minero Energético de Seguridad y Derechos Humanos. (2021). Qué es, propósito y visión del CME. Disponible en: <http://cmecolombia.co/que-es-proposito-y-vision-del-cme/>

⁵ Los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos (PV) fueron lanzados en diciembre de 2000 por el Departamento de Estado del gobierno de los Estados Unidos y la Oficina de Asuntos Exteriores del Reino Unido, luego de un proceso de un año que involucró a representantes de dichos gobiernos, ONG y compañías de los sectores de petróleo, minas y gas con casas matrices en los países participantes. Los Principios ofrecen guías prácticas para que las compañías que operan en zonas de conflicto o de gobernabilidad frágil se aseguren de que las fuerzas de seguridad pública o privada, que protegen sus operaciones, actúen bajo el marco de los derechos humanos. Esta iniciativa fue necesaria dada la preocupación internacional por el comportamiento de las fuerzas de seguridad en la protección de las instalaciones petroleras y mineras en distintas partes del mundo. Obtenido de: <https://www.international-alert.org/publications/principios-voluntarios-en-seguridad-y-derechos-humanos>

⁶ Tierra Digna. (2015). Seguridad y Derechos Humanos ¿PARA QUIÉN? Bogotá: Editora 3 LTDA. Disponible en: https://tierradigna.org/pdfs/INFORME-SEGURIDAD-Y-DERECHOS%20HUMANOS-TIERRA%20DIGNA_WEB.pdf

gobierno corporativo so pena de incurrir en sanciones de tipo societario y penal por el incumplimiento de una obligación legal.

En el año 2011, mediante el Decreto 4100 se crea y organiza el *Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, con el fin de articular a las entidades e instancias del orden nacional y territorial, y coordinar sus acciones para promover el respeto y garantía de los DDHH y la aplicación del DIH, mediante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y el diseño y consolidación de las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.

De esa forma, bajo el paraguas de una política pública sobre derechos humanos, en Colombia se empiezan a desarrollar espacios y herramientas en la materia, creando un espejismo de gobernanza por parte del Estado en derechos humanos, por lo que, ese mismo año y con el objetivo de ingresar a la OCDE, Colombia se adhirió a la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales adoptando así las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, instrumento constitutivo de la Declaración.

En virtud de las disposiciones de estas Directrices, Colombia debía establecer un Punto Nacional de Contacto, así como el procedimiento para la puesta en práctica de este instrumento según lo establecido en la *Decisión del Consejo sobre las Directrices para Empresas Multinacionales de la OCDE*, razón por la cual, en el año 2012 se crea el Punto Nacional de Contacto por medio del Decreto 1400 del 2012 con la finalidad de promover el conocimiento y la eficacia de las Directrices de la OCDE entre las entidades y organismos estatales, el sector empresarial, las organizaciones sindicales, las organizaciones no gubernamentales y demás actores interesados.

Entre las funciones del PNC establecidas en el Decreto 1400, se encuentran, servir de foro de discusión, ayudando a las partes interesadas a resolver los problemas planteados en las instancias específicas, de manera eficiente, oportuna y de conformidad con las Líneas Directrices. Sobre esta función, el PNC colombiano establece un procedimiento

En el año 2006 se crean las *Guías Colombia en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario* como una “iniciativa multiactor de carácter voluntario que reúne a empresas de distintos sectores económicos, entidades del Estado, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales”, cuya misión es “contribuir a mejorar la situación de DDHH y DIH en el país, a partir de la generación de lineamientos prácticos en debida diligencia para empresas que promuevan operaciones respetuosas de los DDHH”⁷. No obstante, para Tierra Digna, espacios como el CME y Guías Colombia,

*no reconocen adecuadamente las tipologías precisas de derechos humanos afectados por las empresas, las dinámicas de funcionamiento de los espacios que los operacionalizan (en Colombia Comité Minero-Energético y Guías Colombia) no involucran en condición de actores a los afectados ni a las organizaciones de la sociedad civil conocedoras de las problemáticas, y su línea de abordaje conceptual y metodológico parte de un esquema de arriba hacia abajo basada en lineamientos internacionales, guías de desempeño e indicadores elaborados por “expertos” o ONG cercanas a las empresas. No se involucra adecuadamente a las comunidades ubicadas en el escalafón más lejano a los centros de decisión, lo que impide la superación de las asimetrías marcadas por el poder de las empresas*⁸.

Posteriormente, en el año 2008 se crea la *Guía Técnica Colombiana 180 de Responsabilidad Social* por el Icontec, que proporciona las directrices para establecer, implementar, mantener y mejorar de forma continua un enfoque de responsabilidad social en la gestión y propender por involucrar a los stakeholders (partes interesadas) en un desempeño socialmente responsable. Dos años después, surgen las normas ISO 26000 *Guía sobre responsabilidad social* como una guía global para las organizaciones del sector público y privado de todo tipo, basada en un consenso internacional que promueve la aplicación de las mejores prácticas sobre responsabilidad social por parte de las empresas de todo el mundo.

No obstante, la naturaleza jurídica de estas normas (Icontec e ISO) se enmarcan como disposiciones de soft law, al compartir un carácter voluntario y no coercitivo, razón por la cual su implementación atiende al carácter potestativo de las empresas.

A diferencia de estas normas voluntarias, existe una obligación para las empresas sometidas a vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades de presentar un informe el cual debe evidenciar la adopción de buenas prácticas empresariales y de buen

⁷ Fundación Ideas para la Paz. (2018). Guía para la debida diligencia en ddhh y dih en la cadena de suministro. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/080730-Guia-para-Debida-Diligencia-DDHH-DIH-Cadena-suministro.pdf>

⁸ Tierra Digna. (2015). Seguridad y Derechos Humanos ¿PARA QUIÉN? Bogotá: Editora 3 LTDA. Disponible en: https://tierradigna.org/pdfs/INFORME-SEGURIDAD-Y-DERECHOS%20HUMANOS-TIERRA%20DIGNA_WEB.pdf

compuesto por una etapa inicial⁹, de mediación¹⁰ y de examen final¹¹, al cual, a la fecha, se conocen solo tres casos¹² que se hayan sometido al Punto Nacional de Contacto, donde solo uno de ellos dispone de una evaluación final¹³.

Otra de las funciones que se señalan en el Decreto, es la de cooperar con los PNCs de los demás países adherentes a las Líneas Directrices, a lo que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo informa que el PNC de Colombia participó como observador en el de Noruega (2013) y en el de Estados Unidos (2017); y como par en el de Argentina (2019).

Actualmente, Colombia hace parte del proyecto CERAL con el propósito de recibir asistencia técnica para el período 2020-2022 por medio del desarrollo de una hoja de ruta que ya se encuentra finalizada en coordinación con la OCDE, con actividades de asistencia técnica basadas principalmente en el arreglo institucional, promoción y coherencia e instancias específicas del Punto Nacional de Contacto.

Si bien los PNCs son importantes y pueden llegar a unificar los criterios sobre los cuales se permita construir una base sólida de interpretación respecto a las Directrices de la OCDE, los PNCs no cuentan con medios para garantizar la participación activa o el cumplimiento de las recomendaciones hechas a las empresas multinacionales, ya que, al tener un carácter voluntario,

⁹ Artículo 14. Procedencia. Cualquier persona natural o jurídica que se sienta afectada directa o indirectamente, podrá presentar un caso específico ante el Punto Nacional de Contacto por el posible incumplimiento de las Directrices por parte de una empresa multinacional.

Artículo 19. Evaluación inicial del caso. El Punto Nacional de Contacto deberá hacer una evaluación inicial para establecer si se debe continuar o no con el análisis del caso, determinando si será aceptado o rechazado.

¹⁰ Artículo 24. Cuando el Punto Nacional de Contacto en su evaluación inicial decida aceptar el caso específico, ofrecerá sus buenos oficios para facilitar a las Partes una resolución del caso a través de la mediación. El PNC en el proceso de mediación proporcionará un escenario y una oportunidad para que las Partes puedan discutir los temas planteados en el caso.

Parágrafo 1°. La etapa de mediación será de carácter confidencial. Solamente será público el acuerdo final al que lleguen las Partes, el cual deberá constar por escrito. Dicho acuerdo será publicado como parte de la evaluación final del caso.

Parágrafo 2°. La mediación podrá ser adelantada por terceros distintos al Punto Nacional de Contacto, quienes deberán contar con amplia experiencia en resolución de conflictos. Estos terceros deberán observar todas las disposiciones contenidas en las Directrices y en el presente decreto.

¹¹ Artículo 31. El examen final del caso por parte del Punto Nacional de Contacto procederá en los siguientes casos:

a) Cuando las Partes no hayan aceptado la mediación.

b) Cuando habiendo aceptado la mediación, no se llegó a un acuerdo total.

¹² De acuerdo con Martínez y Carrillo (2019) “hasta el momento hay información pública sobre tres casos que se hayan sometido al Punto Nacional de Contacto de Colombia: los casos Hoteles Decamerón, Drummond y DHL” (p.328).

¹³ Martínez Luna, W. F., & Carrillo - Santarelli, N. (2019). La responsabilidad empresarial en Colombia: un análisis desde el derecho interno y el derecho internacional público y privado. En J. Tole. *Desafíos para la Regulación de los Derechos Humanos y las Empresas: ¿cómo lograr proteger, respetar y remediar?* (págs. 315 - 373). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

las Directrices para Empresas Multinacionales son incapaces de asegurar que tales recomendaciones van a ser efectivamente puestas en práctica por las empresas, o bien, que los resultados y llamados que hagan los Puntos de Contacto Nacional a empresas para participar en las instancias específicas por supuestas violaciones a las Directrices tengan algún tipo de efecto¹⁴.

Al respecto, cabe mencionar que con la creación e implementación del PNC colombiano se inició el reconocimiento e implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos en correlación con las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Sin embargo, han pasado ocho años desde su creación y solo se han tramitado tres casos, en un país, catalogado por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo como un paraíso para las transnacionales, debido a la permisividad de los gobiernos colombianos para que se violen los derechos fundamentales de los trabajadores y los convenios internacionales por parte de las ETN¹⁵.

Lo que evidencia lo anterior, es que Colombia, al ser un Estado con una gran presencia de empresas transnacionales, no ha socializado, publicado y promovido el Punto Nacional de Contacto, sus funciones e importancia en la solución de controversias derivadas de la vulneración a los derechos humanos. A ello se suma, que los casos conocidos en el PNC no son públicos, imposibilitando así conocer las decisiones que se toman en cada caso, la interpretación que se realiza de las Líneas Directrices de la OCDE y su aplicación al caso concreto.

El desconocimiento del PNC también se evidencia en el número de acciones de tutela, acciones de grupo y demandas de constitucionalidad que se han presentado en la jurisdicción ordinaria sobre las violaciones a los derechos políticos, económicos y sociales por parte de las empresas transnacionales, con especial énfasis en las comunidades indígenas y afrocolombianas. De esa forma, el protagonismo en la solución de controversias entre individuos o comunidades versus empresas, se lo lleva la justicia ordinaria, pero en especial la constitucional, catalogada por Correa y Roa como el “mecanismo institucional necesario e idóneo para avanzar en la protección de los derechos humanos por parte de las empresas”¹⁶. Así, para estos autores, la Corte, en su rol de juez constitucional, al basar sus decisiones en la responsabilidad social empresarial

¹⁴ Cantú Rivera, H. (2014). La OCDE y los derechos humanos: el caso de las Directrices para Empresas Multinacionales y los Puntos de Contacto Nacional. (U. N.-I. Jurídicas, Ed.) Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 611 - 458. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v15/v15a16.pdf>

¹⁵ Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. (12 de marzo de 2012). Colombia es un paraíso para las transnacionales. Disponible en: <https://www.colectivodeabogados.org/colombia-es-un-paraiso-para-las-transnacionales/>

¹⁶ Correa, M., & Roa, J.E. (2019). Derechos Humanos, responsabilidad social empresarial y Principios Ruggie en la jurisprudencia constitucional colombiana. En J. Tole., Derechos Humanos y la actividad empresarial en Colombia (págs. 151 - 196). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Este PNA denominado “Colombia Avanza”, se implementó en el marco de la política pública de Empresas y Derechos Humanos, desarrollándose entre los años 2014 – 2015 en medio de la solicitud de adhesión de Colombia como miembro de la OCDE y las negociaciones del proceso de paz entre el Estado Colombiano y la antigua guerrilla de las FARC – EP, por una vigencia de tres años, bajo ocho lineamientos¹⁹ cuyo objetivo principal estaba dirigido a que el Estado colombiano cumpla con su obligación de proteger, las empresas cumplan con su deber de respetar y en caso de producirse vulneraciones a los derechos humanos, remediar²⁰.

En el PNA se definieron 11 líneas de acción desagregadas en 86 acciones, las cuales tuvieron seguimiento por parte de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos quien elaboró dos informes, el primero publicado en mayo de 2017²¹ y el segundo en agosto de 2018²², señalando en este último, que se había logrado un avance del 86% en la implementación de sus acciones. Sin embargo, para la Fundación Ideas para la Paz, “los avances de las acciones, fueron descritos de manera cualitativa”²³, por lo que no era posible establecer un porcentaje de avance certero del PNA al cierre de su vigencia en diciembre de 2018.

De esa forma, Colombia se convirtió en el primer país no europeo en tener un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas. No obstante, este reconocimiento no significa tener el mejor instrumento de política pública. Entre las principales críticas se encuentra la falta de participación de las comunidades y de la sociedad civil en general, y la inexistencia de un mecanismo de sanción, lo cual genera impunidad frente a los impactos negativos ocasionados por la actividad de las empresas.

Para la organización Tierra Digna, “el proceso de construcción del PNA se llevó a cabo sin contar con las comunidades afectadas por violaciones de DDHH por parte de

¹⁹ Para Tole (2019) el Plan Nacional de Acción se diseñó a partir de los siguientes lineamientos: (i) Enfoque basado en Derechos Humanos, (ii) Coherencia con otras normas y estándares internacionales, (iii) Enfoque diferencial, (iv) Énfasis territorial, (v) Priorización sectorial, (vi) Insumo para el posconflicto y la construcción de paz, (vii) Coordinación y articulación, y (viii) Liderazgo compartido de la implementación.

²⁰ Tole, J. (2019). El primer país no europeo en implementar el Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y empresas: avances, críticas y retos para Colombia. En J. Tole., Desafíos para la Regulación de los Derechos Humanos y las Empresas: ¿cómo lograr proteger, respetar y remediar? (págs. 209 - 246). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

²¹ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2017). Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresa. Informe de avances en la implementación. Actualización mayo 2017. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170523-Informe-empresas-ac2.pdf>

²² Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2018). 2do Informe de seguimiento del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas 2017-2018. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/Informe%20seguimiento%20PNA%20E%20-%20DDHH%202018.pdf>

²³ Fundación Ideas para la Paz. (2019). Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos: Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos Mínimos para la elaboración e implementación exitosa en Colombia. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5d306cdd0a3e.pdf>

y los Principios Rectores de Naciones Unidas, es la instancia eficaz e idónea para decidir ante la vulneración de los derechos humanos por parte de las empresas.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia SU – 123 de 2018 hace un llamamiento a las empresas a incorporar los deberes de debida diligencia en cumplimiento de los mandatos constitucionales establecidos en el artículo 333 y al Principio 17¹⁷ de la Declaración de Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos. A lo que, el Estado respondió expidiendo una *Guía para la debida diligencia en la cadena de suministros*, instrumento de autorregulación, de aplicación voluntaria, que ofrece lineamientos a las empresas en el ejercicio de la debida diligencia en derechos humanos en sus cadenas de suministro, mediante una gestión responsable y transparente en sus relaciones con proveedores y contratistas.

En Sentencia T -732 de 2016 la Corte Constitucional precisó que los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos no crean nuevas obligaciones dado que estos principios hacen referencia expresa a la Carta Internacional de los Derechos Humanos¹⁸ ratificada por Colombia, sino que establecen lineamientos para que los Estados y las empresas respeten los derechos humanos, aseguren que no se cometan violaciones y, en caso de que ocurran, se garantice su reparación.

Asimismo, señaló que para el desarrollo de los tres pilares que contienen los PR (proteger, respetar y remediar), cada uno de los Estados debe adoptar Planes de Acción, proferir normas y tomar medidas administrativas, haciendo énfasis que, en diciembre de 2015 la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos elaboró un Plan Nacional de Acción:

El Plan es un instrumento de política pública a 3 años que tiene como objeto armonizar la actividad empresarial y la protección de los derechos humanos. Fija algunas responsabilidades a las principales autoridades estatales para empezar a aplicar los Principios de Naciones Unidas, por ejemplo, reconoce el papel del Estado como uno de los principales actores económicos y señala que el Ministerio de Ambiente y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales “fortalecerán la presencia de requisitos de respeto a los derechos humanos tanto en lo relativo a los Estudios de Impacto Ambiental de las empresas como a los Planes Empresariales de Manejo de Riesgos Sociales y en derechos humanos (Corte Constitucional, Sentencia T-732, 2016).

¹⁷ Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos.

¹⁸ La llamada Carta Internacional de los Derechos Humanos está integrada por La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Obtenido de: <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/protect-human-rights/>

Empresas, tratándolas como meras receptoras de la política pública, sin proporcionar una participación efectiva en su formulación”²⁴. Asimismo dicha ONG señala que el PNA desconoce que las empresas son generadoras de conflictos territoriales en la ejecución de sus actividades, es decir, no reconoce que las empresas son generadoras de violaciones a los derechos humanos, por lo que tampoco ofrece ningún tipo de garantía para las víctimas, ya que, deben hacer los reclamos y quejas ante el agente violador de sus derechos, dado que en las empresas recae la recepción de quejas y reclamos, sin prevenir ningún mecanismo en el caso en que la empresa no responda a las solicitudes planteadas.

El PNA terminó su vigencia en diciembre de 2018 coincidiendo con la salida del gobierno del presidente Juan Manuel Santos. Por lo que, la segunda versión del PNA responde a los lineamientos del gobierno del presidente Iván Duque Márquez y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, bajo la dirección de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, quien heredó un documento realizado en el año 2018 bajo el gobierno anterior, con propuestas para la actualización del PNA bajo cinco ejes específicos: i) Órganos de gobernanza; ii) El deber del Estado de proteger; iii) El deber de las empresas de respetar; iv) El acceso a mecanismos de remediación; y v) Mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación.

Para la Fundación Ideas para la Paz, es importante que, en el proceso de construcción de la segunda versión del PNA colombiano, el Gobierno Nacional tenga en cuenta las Líneas Directrices y Guías de la OCDE con el objetivo de fortalecer la política en materia de empresas y derechos humanos, así como, integrar un compromiso de actualización dentro del PNA, para que cuando se acerque el periodo de cierre de su vigencia, se empiece a planificar su actualización o una nueva versión, que ponga en práctica las lecciones aprendidas en materia de formulación, implementación y revisión, y así evitar vacíos de política entre una versión y otra²⁵.

La segunda versión del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos “*Juntos lo Hacemos Posible Resiliencia y Solidaridad*” fue lanzado el 10 de diciembre de 2020 con el objetivo general de garantizar que durante la coyuntura ocasionada por la COVID-19 así como en la fase de reactivación económica y social para la superación de esta: el Estado proteja adecuadamente los derechos humanos, las actividades empresariales sean respetuosas de estos derechos y se permita a las víctimas de afectaciones a tener acceso a una reparación efectiva²⁶.

²⁴ Tierra Digna. (2016). Las 7 perlas del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: <https://tierradigna.org/empresas-y-derechos-humanos/2016/03/09/las-7-perlas-del-plan-nacional-de-accion-de-empresas-y-derechos-humanos>

²⁵ Fundación Ideas para la Paz. (2019). Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos: Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos Mínimos para la elaboración e implementación exitosa en Colombia. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5d306cdd0a3e.pdf>

²⁶ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2020). Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos 2020/2022 “Juntos lo Hacemos Posible Resiliencia y Solidaridad”. Disponible en:

Su composición se basa en los cinco ejes recomendados, haciendo énfasis en tres pilares, los cuales se fundamentan en los Principios Rectores de Naciones Unidas (garantía, respeto y acceso a mecanismos de reparación) de la siguiente forma: el Pilar Fundamental 1 *La obligación de proteger los derechos humanos a cargo del Estado* que cuenta con nueve ejes; el Pilar Fundamental 2 *El deber de las empresas en el respeto de los derechos humanos* que cuenta con cuatro ejes y el Pilar Fundamental 3 *El acceso a los mecanismos de reparación* que cuenta con dos ejes, los cuales fueron concertados con más de veinte entidades del Gobierno Nacional y de los principales sectores productivos del país²⁷.

Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales del país que se agruparon en La Mesa Nacional de ONG sobre Empresas y Derechos Humanos, rechazan el proceso y el nuevo Plan Nacional de Acción, dado que, el nuevo Plan plantea exactamente los mismos vacíos evidenciados desde hace más de cuatro años por la sociedad civil, al no contar con una "participación real y efectiva de la sociedad civil y de las comunidades víctimas de actividades empresariales" y su contenido "no constituye una política de Estado, ni plantea herramientas idóneas para la reparación integral de violaciones a los derechos humanos, ni contempla un enfoque preventivo frente a las mismas", dado que, no incluye indicadores y sus ejes no establecen un efectivo y real compromiso por parte de las empresas en materia de derechos humanos.

Bajo esas y otras consideraciones²⁸, instan a los organismos internacionales a no reconocer la segunda versión del PNA como un mecanismo idóneo para la protección de los derechos humanos, ni a considerarlo como un avance de parte del Estado colombiano en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en la materia, por lo que, solicitan que el Gobierno Nacional replantee su postura negligente en la materia y adopte los correctivos necesarios para ajustar el PNA a los estándares internacionales.

Es así, como después de dos años de demoras injustificadas para la publicación e implementación de la segunda versión del PNA, tenemos en la actualidad un instrumento rechazado por la sociedad civil y un texto que no cumple con las obligaciones internacionales que ha suscrito el Estado colombiano en materia de derechos humanos,

<http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf>

²⁷ De acuerdo con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2021), los principales sectores productivos del país se encuentran representados en los siguientes gremios empresariales: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOP), Cámara Colombiana de Petróleo, Gas y Energía (CAMPETROL), Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONFECAMARAS), Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), Asociación Nacional de Agencias de Viajes y Turismo (ANATO), Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX), Asociación Colombiana de Petróleo (ACP), Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones de Colombia (ANDESCO), Asociación Colombiana de Minería (ACM), Cámara Colombiana de la Energía (CCENERGIA) y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Obtenido de Respuesta a su solicitud sobre Plan de Empresas y Derechos Humanos OFI21-00002977 / IDM 13050000.

²⁸ Las demás consideraciones pueden ser consultadas en <https://www.justiciapazcolombia.com/pronunciamiento-publico-rechazo-de-nueva-version-del-plan-nacional-de-accion-sobre-empresas-y-derechos-humanos/>.

cuestionando el compromiso del gobierno sobre la política de derechos humanos y en especial, la de derechos humanos y empresas, generando un retroceso en los instrumentos de política pública y convirtiendo a Colombia en el primer Estado no europeo en tener un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresa que es rechazado por la sociedad civil.

Hasta este momento, se puede afirmar que en Colombia existen varias disposiciones legales y políticas encaminadas a que las empresas respeten, protejan y reparen los derechos humanos. No obstante, el espejismo de la responsabilidad de las empresas se evidencia en que los esfuerzos realizados por el Estado colombiano resultan insuficientes en materia de sanción y responsabilidad de las empresas, lo cual responde en gran medida al conflicto existente entre las obligaciones derivadas del régimen de promoción y protección de la inversión extranjera con el derecho internacional de los derechos humanos.

Colombia ha suscrito aproximadamente veinticinco acuerdos internacionales de inversión teniendo que realizar algunas reformas constitucionales y legales con el propósito de garantizar las condiciones de seguridad jurídica para los inversionistas extranjeros. Bajo esas nuevas disposiciones, se han provocado restricciones en la capacidad regulatoria del Estado en materia de derechos humanos, bajo la amenaza de la imposición de multimillonarias sanciones monetarias.

Por ejemplo, mientras que la Corte Constitucional colombiana decidió proteger los derechos de la comunidad de Marmato en cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos, otras autoridades estatales como la Agencia Nacional de Minería o la Agencia Jurídica para la Defensa del Estado decidieron apoyar el reclamo de la compañía, la cual, a su vez, decidió demandar al Estado ante el ISDS²⁹.

De esa forma, el derecho internacional de las inversiones y los tribunales de arbitramento, en cierta medida, inhiben las decisiones de los tribunales nacionales y restringen la capacidad de las autoridades nacionales de actuar conforme a sus obligaciones constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos so pena de incurrir en posibles incumplimientos ante el sistema internacional de inversiones, resultado de esto, es que Colombia actualmente cuenta con once demandas ante el Sistema de Arbitraje de Inversiones.

Al respecto, Greenpeace, en un informe de 2013, señaló que a partir del 2001 el gobierno nacional reestructura la regulación del sector minero para facilitar y fomentar la inversión

²⁹ Sierra - Camargo, J. (2019). Los desafíos del Estado constitucional colombiano frente al sistema internacional de arbitraje de inversiones inversionista-Estado: el caso de Marmato (Caldas). En J. Tole., Derechos Humanos y la actividad empresarial en Colombia (págs. 241 - 308). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

transnacional, prevaleciendo el interés minero sobre la protección ambiental. Esto evidencia una preeminencia a los derechos de inversión extranjera sobre los derechos humanos por parte del Estado colombiano, existiendo todo un aparato legal e institucional de promoción y protección a los inversionistas que les permite activar el sistema de arbitraje cuando consideran que están siendo vulnerados sus derechos y expectativas mientras que en materia de protección de los derechos humanos no existen disposiciones jurídicas vinculantes que permitan hacer reclamaciones cuando se considere se está ante una vulneración.

En ese orden de ideas, la posición de Colombia hasta el año 2022 en el tema de empresas y derechos humanos estuvo encaminada a mantener el espejismo de la responsabilidad de las empresas, al apoyar plenamente la aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y Derechos Humanos, cuyo éxito en consideración de los representantes de los anteriores Gobiernos, "radica en su carácter voluntario y en el entendimiento de que es responsabilidad de cada Estado desarrollar dichos Principios de acuerdo con las necesidades y el contexto de cada país"³⁰, por lo que además, consideraban que un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos no es necesario, ya que los derechos que allí se pretenden proteger se encuentran reconocidos en otros instrumentos internacionales, entre ellos, los Acuerdos de Libre Comercio o de Protección y Promoción de Inversiones que han sido suscritos por Colombia, siendo enfáticos en señalar que "Colombia ha expresado reservas frente a conceptos que en su opinión no resultan claros, entre ellos, la responsabilidad penal de las personas jurídicas o el alcance de las obligaciones"³¹.

No obstante, con la llegada de Gustavo Petro a la Presidencia de la República este paradigma cambió y Colombia ha mostrado de manera decisiva su interés en liderar y aportar en las discusiones del instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos como se vio evidenciada en la ronda de negociaciones No. 8 y No.9 en el seno de Naciones Unidas en Ginebra, Suiza.

De igual manera, según información de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en la Audiencia Pública realizada el pasado 07 de junio, esta entidad viene trabajando sobre la necesidad de impulsar marcos regulatorios obligatorios desde la formulación de una política pública en derechos humanos y empresas, en virtud de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida", donde se aborda la necesidad de trabajar la agenda de derechos humanos y empresas.

³⁰ Cancillería de Colombia. (2020). Oficio respuesta a Derecho de Petición. No. S-GAID-20-022977. Firmado por Mirza Gnecco Plá, Directora de Derechos Humanos y DIH.

³¹ Ibidem.

Por lo que, desde finales del año pasado se ha compartido al interior del Gobierno un memorando de política pública que fija una posibilidad, unas perspectivas sobre cómo abordar este problema de política pública y propone una discusión al interior de Gobierno sobre la necesidad de impulsar la protección de los derechos humanos desde el Estado en la actividad empresarial.

De esa forma, el memorando establece una serie de alternativas y campos de acción para abordar la política pública, incluyendo una serie de alternativas alrededor de promover instrumentos normativos que puedan incluir elementos sobre la obligatoriedad y la vinculación que deben existir alrededor de las obligaciones de respeto a los derechos humanos en la actividad empresarial.

LAS EMPRESAS EN EL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

Colombia lleva más de sesenta años en un conflicto armado no internacional con una amplia participación de actores, entre los que se destacan grupos guerrilleros, grupos paramilitares y el propio Estado. Sin embargo, hay otros actores que si bien tienen grandes responsabilidades en el marco del conflicto son constantemente invisibilizados: las empresas nacionales y transnacionales.

De acuerdo con Wiesner, "se dieron muchos casos de empresas relacionadas con grupos armados, la mayoría con un denominador común, dichas empresas financiaban y apoyaban estos grupos a cambio de seguridad para su personal, sus instalaciones y sus inversiones en la región"³²sobre todo en territorios con gran abundancia de recursos naturales como La Guajira, Magdalena, Meta, Putumayo y Valle del Cauca.

Al respecto y según versiones de exparamilitares, prácticas como el desplazamiento forzado no solo fueron utilizadas como estrategia de guerra, sino que también coincidió con "los intereses económicos tanto de los paramilitares como de las élites económicas locales y las empresas que estuvieron directamente involucradas en los desplazamientos o se beneficiaron de los bajos precios de la tierra y la garantía de permanencia en ella"³³ (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 71). Sin embargo, su participación en violaciones de derechos humanos va más allá del desplazamiento forzado, la Corporate Accountability and Transitional Justice-Colombia citada por Sánchez León y otros (2018) registra casos de homicidios, creación de grupos paramilitares y proporción de apoyo logístico a grupos paramilitares.

³² Wiesner, H. (2019). La actividad empresarial en los conflictos armados y su influencia en los Derechos Humanos: comentarios al caso colombiano. En J. Tole., Derechos Humanos y la actividad empresarial en Colombia (págs. 439 - 485). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

³³ Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). Basta Ya: Colombia, memorias de guerra y dignidad. Bogotá. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>

Uno de los ejemplos más emblemáticos, es el caso de la Chiquita Brands Internacional en la década de los noventa, señalada de financiar grupos paramilitares en la región del Urabá Antioqueño y en Santa Marta, impulsando la masiva comisión de crímenes de lesa humanidad y graves violaciones de derechos humanos por parte de estos grupos, incluyendo desplazamiento forzado, homicidios, tortura, desapariciones forzadas, entre otros crímenes (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 2008). También numerosas prácticas de adquisición de tierras se realizaron sin respeto de los derechos humanos y sin la debida diligencia, pues como lo señala Velasco (2014), las empresas negociaban predios sin triangular la información sobre la tradición de los inmuebles, aprovechándose de forma directa e indirecta de los conflictos intercomunitarios para acceder a tierras a un menor precio³⁴.

Como resultado de lo anterior, empresas transnacionales como la Drummond, el Grupo Glencore, la Caribbean Resources Corporation y La Luna Mining Limited sucursal Colombia, aprovechándose del conflicto armado, lograron quedarse con los títulos mineros en el Cesar y con las concesiones portuarias y férreas en el Gran Magdalena. Asimismo, de acuerdo con una investigación realizada por Oxfam en Colombia, se pudo establecer que Cargill, mayor compañía comercializadora de materias primas agrícolas del mundo de acuerdo con una publicación de Forbes en 2011³⁵, adquirió en la región del Vichada, "al menos 52.576 hectáreas que habían sido anteriormente adjudicadas por el Estado a beneficiarios de la reforma agraria, y por lo tanto destinadas exclusivamente a la producción campesina"³⁶, para monocultivos a gran escala, generando consecuencias sobre la seguridad alimentaria, el medio ambiente, el desarrollo rural y las oportunidades de consolidación de la economía campesina.

De acuerdo con los informes realizados por el Centro Nacional de Memoria Histórica, otras empresas como Carbones de Colombia S.A (Carbocol) y una filial de Exxon, Intercor (International Colombia Resources Corporation) en La Guajira son señaladas por procesos de acumulación de tierras para la industria carbonífera, así como la empresa Texaco quien usurpó funciones de las autoridades civiles para ordenar a la fuerza pública la destrucción de viviendas y el destierro de familias en Putumayo.

³⁴ Sobre el tema de la participación de empresas en el despojo de tierras se puede ver entre otros: Soto Juan Francisco (2017) Restitución de tierras y empresas: oportunidades y desafíos. Comisión Colombiana de Juristas. Disponible en: https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/tb-restitucion-de-tierras-y-empresas.pdf y Ana Jimena Bautista y Leonel Plazas sobre restitución y extractivismo, en: <https://movimientodevictimas.org/sites/default/files/Investigaci%C3%B3n%20tierras%20LIBRO%20COMPLETO.pdf>
³⁵ Publicación disponible en: <https://www.forbes.com/sites/andreamurphy/2011/11/17/americas-largest-private-companies-food/?sh=6b33d8927abd>
³⁶ Oxfam. (2013). Divide y comprarás: una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia. Disponible en: https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/tr-divide-and-purchase-land-concentration-colombia-270913-es_0.pdf

La participación de las empresas en el conflicto armado colombiano se agudiza con la impunidad y la nula responsabilidad de estas, debido al sinnúmero de dificultades que se presentan a la hora de imputarles responsabilidad, entre las que se destaca,

*la complejidad de la ley que hace que las víctimas desconozcan los caminos legales disponibles, la ineficiencia e incapacidad de la Rama Judicial para investigar todos estos casos, las barreras geográficas que hacen que algunas víctimas no tengan acceso a la justicia, la falta de capacidad económica de estas para impulsar los casos, y la dificultad de encontrar pruebas más allá de la mención del paramilitar, por el paso del tiempo y por la informalidad con que algunas de estas relaciones tuvieron lugar*³⁷.

A lo anterior, se suma la influencia política de las empresas, quienes logran intervenir en los planes de desarrollo de los gobiernos locales y nacionales y en la toma de decisiones legislativas y judiciales que las afectan, lo que explica en algunos casos, la inacción del Estado.

De esa forma, el acceso a la justicia ha sido una obligación internacional en materia de derechos humanos incumplida y el pilar olvidado de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos, así como el principio 7º de fomentar el respeto de los derechos humanos por las empresas en zonas afectadas por conflictos, el cual contempla que los Estados deben adoptar una serie de medidas para tratar de asegurar que las empresas que operan en tales contextos no se vean implicadas en abusos a los derechos humanos. De acuerdo con los comentarios realizados por Ruggie, los Estados en este aspecto, deben evaluar la eficacia de sus políticas, leyes, reglamentos y medidas de ejecución frente a la situación de elevado riesgo, incluso mediante disposiciones sobre la diligencia debida de las empresas en materia de derechos humanos, y explorar las responsabilidades civiles, administrativas o penales de las empresas domiciliadas u operativas en su territorio que cometan o participen en violaciones graves de los derechos humanos.

Otro de los principios desconocidos por las empresas, corresponde al principio 23 referente a reconocer los contextos nacionales y locales, respetar los principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos, asegurarse de no agravar la situación so pena de que los directores, directivos y empleados de las empresas pueden incurrir en responsabilidades legales por actos que equivalen a graves violaciones de derechos humanos.

³⁷ Sánchez León, N. C., Payne, L. A., Pereira, J. R., Bermudez, B., L., M. L., & Barboza López, M. (2018). Cuentas claras: El papel de la Comisión de la Verdad en la Develación de la Responsabilidad de las Empresas en el Conflicto Colombiano. Bogotá: Dejusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publicacion/cuentas-claras-empresas/>

Bajo el reconocimiento de la participación de las empresas en el marco del conflicto armado colombiano, en el proceso de negociación del fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el Estado Colombiano y la antigua guerrilla de las FARC - EP, invitaron a las empresas a que a través de sus propuestas contribuyeran al Acuerdo Final.

De los seis puntos que establece el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, se hace referencia al sector empresarial en el punto uno *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral* en lo concerniente a la construcción del Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales, disponiendo que las empresas deberán recibir capacitación en materia de obligaciones y derechos laborales, y el fomento de la cultura de la formalización laboral (Punto 1.3.3.5).

En el punto 3.4.10 sobre el fin del conflicto y la implementación de un mecanismo nacional de supervisión e inspección territorial a los servicios de vigilancia y seguridad privada, se dispone que se adoptarán medidas de debida diligencia sobre los propietarios de este tipo de empresas, de sus empleados, del armamento disponible y de los contratos de prestación de servicios vigente, castigando a aquellas empresas implicadas con organizaciones criminales o que violen la reglamentación que están obligadas a cumplir, con la cancelación de la licencia de funcionamiento.

La debida diligencia también se incorpora en el punto cuatro sobre solución al problema de las drogas ilícitas, al disponer que se establecerán normas y mecanismos que comprometan a las empresas productoras, importadoras y comercializadoras de insumos y precursores químicos, en la adopción de medidas de transparencia y de controles de uso final de insumos.

En el punto quinto *Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto*, se le asigna a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición la función de adoptar un enfoque que permita evidenciar, esclarecer y promover el reconocimiento de las formas diferenciales en las que el conflicto afectó a los diferentes sectores, entre ellos, a los empresarios y empresarias.

Por su parte, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) por medio de la Sala de definición de situaciones jurídicas tiene la función de definir la situación jurídica de aquellos terceros que se presenten voluntariamente a la jurisdicción, cuando hayan tenido una participación determinante en los delitos más graves y representativos. Disposición desarrollada en el Acto Legislativo 01 de 2017 que contempla en su artículo 16º que,

Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el

marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a la verdad, reparación y no repetición.

En el último punto concerniente a la implementación, verificación y refrendación del Acuerdo Final, se dispone que, para contribuir a garantizar la implementación de los acuerdos,

Se promoverá la participación del sector empresarial en la implementación de los acuerdos para contribuir a garantizar la productividad, el acceso a mercados y en general la sostenibilidad de los proyectos contemplados, entre otros, en la Reforma Rural Integral, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos y en los planes de reincorporación a la vida civil (Acuerdo Final, 2016, punto 6.1.3)

En resumen, las disposiciones contempladas en el Acuerdo Final para las empresas se limitan al deber de conocer y cumplir la normatividad nacional e internacional sobre derechos laborales, aplicar procesos de debida diligencia y participar activamente en la implementación del Acuerdo Final.

La participación de las empresas en la implementación y postacuerdo, incluye a las domésticas y las transnacionales, que se conciben "como una vía para desarrollar actividades económicas de mayor envergadura, lo cual conlleva al aumento de beneficios y la reducción de los costos asociados al conflicto" (Prandi, 2010, p.60) y cuentan con recursos privilegiados como capital, conocimiento y habilidades administrativas para crear inversión y empleos, por ejemplo, para desmovilizados del conflicto, pero también para las víctimas de este (Jiménez, 2014, p.72).

Para López-Santamaría & Grueso, la participación de las empresas en acciones de construcción de paz puede estar relacionada con la RSE puesto que esta se concibe "como el mecanismo que reduce la brecha entre grupos de interés externos y empresa, al alivianar las consecuencias del conflicto, y permite que la empresa asuma un comportamiento que propenda por la creación de una paz sostenible"³⁸. Sin embargo, persiste la crítica sobre la eficacia de las prácticas de RSE teniendo en cuenta su carácter voluntario, por lo que más allá de implementar prácticas de responsabilidad social, las empresas deben cumplir con la normatividad nacional e internacional a cabalidad, prestar atención a las acciones dañinas no intencionales que puedan causar sus empresas, evitarlas y/o mitigarlas, y promover la coexistencia pacífica en las comunidades en las

³⁸ López-Santamaría, M., & Grueso Hinestroza, M. P. (2019). Empresa, empresarios y construcción de paz en Colombia: Hallazgos y retos. 146Revista de Ciencias Sociales (RCS), Vol. XXV, Número especial 1, 146-155. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7113721>

<p>que operan³⁹, como implementación de las Líneas Directrices de la OCDE y los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos. Sobre las medidas derivadas de la justicia transicional y del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, estos autores señalan que las empresas pueden participar de dos formas: como víctimas del conflicto armado, “de manera tal que la sociedad pueda conocer los casos en los que los empresarios fueron victimizados en la guerra”⁴⁰, y como responsable de haber cometido violaciones a los derechos humanos o contribuido a la financiación de grupos armados ilegales.</p> <p>De acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2017, el sometimiento de las empresas o los terceros ante la Jurisdicción Especial para la Paz es voluntario y debió efectuarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la puesta en marcha de esta Jurisdicción, es decir, el 15 de marzo de 2018. Al vencimiento del término para el sometimiento de terceros ante la jurisdicción, la JEP reportó con corte a diciembre de 2020, que 823 terceros habían presentado solicitud de sometimiento, donde,</p> <p><i>la principal modalidad de participación de los terceros civiles con el conflicto armado es el financiamiento y auspicio de grupos al margen de la ley - concretamente las AUC- a cambio de beneficios en materia de seguridad o adquisición de bienes a favor, en varios casos, a favor de empresas⁴¹.</i></p> <p>Por lo que ahora, el reto de la JEP “consistirá en un análisis de información estratégico y un manejo de incentivos responsables que logre informar a los terceros sobre los beneficios a los que pueden acceder si aportan plenamente a la verdad, la reparación y la no repetición”⁴², teniendo en cuenta que, pese a que se haya vencido el plazo mencionado, la Ley 1957 de 2019 abre la posibilidad para que estos comparecientes puedan acceder al componente de justicia del Acuerdo Final dentro de los tres meses siguientes a su vinculación formal a los procesos de investigación.</p> <p>De esa forma, el espejismo de la responsabilidad de las empresas resulta más rotundo cuando en un Estado como Colombia, en donde se ha demostrado la participación de las empresas en el marco del conflicto armado, estos actores no tienen una participación y vinculación directa en los mecanismos de justicia transicional, lo cual desconoce los</p> <p>³⁹ Gallego, L. G., Gutiérrez, I., Osorio, D., & Cortés, A. (2016). Los retos de los empresarios en la construcción de paz. Cuadernos de trabajo en Gobierno y Ciencias Políticas. Disponible en: https://repositorio.aafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9658/cuadernos_trabajo_aafit_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y</p> <p>⁴⁰ Ibidem, pág. 41.</p> <p>⁴¹ Jurisdicción Especial para la Paz. (2020). Oficio respuesta de la petición escrita relacionada con la comparecencia a la Jurisdicción Especial para la Paz de terceros civiles. No. 240 P-SDSJ-2020. Firmado por Mauricio García Cadena, Presidente Sala de Situaciones Jurídicas.</p> <p>⁴² Dejusticia. (31 de marzo de 2020). A dos años de apertura de la JEP, los terceros van a medio camino. Disponible en: https://www.dejusticia.org/a-dos-anos-de-apertura-de-la-jep-los-terceros-van-a-medio-camino/</p>	<p>principios rectores sobre empresas y derechos humanos en zonas afectadas por conflictos y las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos al vulnerar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación.</p> <p>TRATADO INTERNACIONAL JURÍDICAMENTE VINCULANTE SOBRE EMPRESAS TRANSNACIONALES Y OTRAS EMPRESAS</p> <p>Durante el vigesimosexto periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas se aprobó la propuesta de la delegación ecuatoriana y sudafricana sobre la necesidad de contar con un instrumento internacional para regular las actividades empresariales ante los impactos negativos que se produzcan en los derechos humanos, debido a la lenta implementación de los Principios Rectores, las Directrices de la OCDE y la ineficacia e insuficiencia de los procedimientos judiciales en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados derivado de la inexistencia de estándares internacionales vinculantes.</p> <p>En ese sentido, el 26 de junio de 2014 se aprobó la resolución 26/9 por el Consejo de Derechos Humanos que plantea la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales (ETN) y otras empresas con respecto a los derechos humanos, que con una votación de 17 Estados a favor, 14 en contra y 13 abstenciones, y estableció un Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos.</p> <p>En julio de 2023 se publicó un borrador actualizado del instrumento jurídicamente vinculante, que contiene 24 artículos y en líneas generales aborda el alcance del tratado, los derechos que allí se contienen, consecuencias del incumplimiento y la supervisión del tratado.</p> <p>De esa forma, el nuevo borrador de proyecto sometido a discusión en el Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta sobre las Empresas Transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, llevada a cabo del 23 al 27 de octubre en la sede de Naciones Unidas de Ginebra, Suiza, contenía:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un apartado de definiciones sobre qué se entenderá como: víctima, impacto adverso sobre los derechos humanos, abuso de los derechos humanos, actividades comerciales, actividades comerciales de carácter transnacional, relación comercial, organización de integración regional, diligencia debida en materia de derechos humanos, reparación y organismos estatales pertinentes. - Establece el propósito del Tratado como la implementación efectiva de la obligación de los Estados de respetar, proteger, cumplir y promover los derechos
<p>humanos en el contexto de las actividades empresariales, en particular las de carácter transnacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establece el ámbito de aplicación a todas las actividades comerciales, incluidas las actividades comerciales de carácter transnacional. - Crea un artículo de derecho de las víctimas donde establece que estas serán tratadas con humanidad y se garantizará el respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y se garantizará su seguridad, bienestar físico y psicológico y privacidad; el derecho a un acceso justo, adecuado, efectivo, rápido, no discriminatorio, apropiado y sensible al género a la justicia, a una reparación individual o colectiva y a un recurso efectivo de conformidad con el Tratado y el derecho internacional, tales como restitución, compensación, rehabilitación, reparación, satisfacción, garantías de no repetición, amparo, remediación ambiental y restauración ecológica. - Crea un artículo de protección de las víctimas, sus representantes, sus familiares y los testigos de cualquier injerencia ilícita en sus derechos humanos y libertades fundamentales, incluso antes, durante y después de que hayan iniciado cualquier procedimiento para procurar el acceso a un recurso efectivo, rápido y adecuado, así como de la revictimización en el curso del presente proceso. - Crea un artículo de prevención para: (i) impedir la participación de empresas comerciales en abusos contra los derechos humanos; (ii) garantizar consultas significativas con grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas relevantes; (iii) garantizar el respeto por parte de las empresas de los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos; (iv) garantizar la práctica de la debida diligencia en materia de derechos humanos por parte de las empresas; y (v) promover la participación activa y significativa de individuos y grupos, como sindicatos, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, pueblos indígenas y organizaciones comunitarias, en el desarrollo e implementación de leyes, políticas y otras medidas para prevenir la participación de empresas comerciales en abusos contra los derechos humanos. - Se centra como medidas de prevención, las siguientes medidas de debida diligencia como medidas exigibles a las empresas: (a) realizar y publicar periódicamente evaluaciones de impacto en los derechos humanos antes y durante sus operaciones; (b) integrar una perspectiva de género y edad, y tener en cuenta plena y adecuadamente los riesgos diferenciados relacionados con los derechos humanos y los impactos adversos sobre los derechos humanos que experimentan las mujeres y las niñas; (c) tener especialmente en cuenta las necesidades de quienes puedan correr mayores riesgos de vulnerabilidad o marginación; (d) consultas significativas con grupos potencialmente afectados y otras partes 	<p>interesadas relevantes; (e) proteger la seguridad de defensores de derechos humanos, periodistas, trabajadores, miembros de pueblos indígenas, entre otros, así como de aquellos que puedan ser objeto de represalias; y (f) en la medida en que exista interacción con los pueblos indígenas, emprender dicho proceso de conformidad con los estándares internacionalmente reconocidos de consentimiento libre, previo e informado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establece un artículo para que los Estados otorguen a sus organismos estatales la competencia necesaria para permitir el acceso de las víctimas a recursos adecuados, oportunos y eficaces y a la justicia, y para superar los obstáculos específicos que enfrentan las mujeres y los grupos en situaciones vulnerables o marginadas enfrentan al acceder a dichos mecanismos y recursos. - Establece que cada Estado adoptará las medidas que sean necesarias para establecer un sistema integral y adecuado de responsabilidad jurídica de las personas jurídicas y naturales que realicen actividades comerciales, dentro de su territorio, jurisdicción o bajo su control, por los abusos de los derechos humanos que puedan surgir de sus actividades o relaciones comerciales, incluidas las de carácter transnacional. - Se hace especial énfasis en que la responsabilidad de las personas jurídicas y naturales se establecerá por: (a) conspirar para cometer abusos contra los derechos humanos; (b) ayudar, instigar, facilitar y asesorar la comisión de abusos contra los derechos humanos; y (c) el abuso de los derechos humanos tuvo lugar, total o parcialmente, dentro del territorio o jurisdicción de ese Estado. - Establece que los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción respecto de abusos contra los derechos humanos en los casos en que: (i) el abuso de los derechos humanos tuvo lugar, total o parcialmente, dentro del territorio o jurisdicción de ese Estado; (ii) el daño relevante fue sufrido, total o parcialmente, dentro del territorio o jurisdicción de ese Estado Parte; (iii) el abuso de los derechos humanos fue llevado a cabo por una persona jurídica domiciliada en el territorio o jurisdicción de ese Estado Parte, o una persona física que sea nacional de ese Estado Parte o que tenga su residencia habitual en el territorio o jurisdicción de ese Estado Parte; y (iv) una víctima que busca reparación a través de procedimientos de derecho civil es nacional de ese Estado Parte o tiene su residencia habitual en el territorio o jurisdicción de ese Estado Parte. - Establece que los Estados Partes adoptarán las medidas que sean necesarias para garantizar que no se aplique ningún plazo de prescripción al inicio de procedimientos judiciales relacionados con abusos de los derechos humanos que

<p>constituyan los crímenes más graves que preocupan a la comunidad internacional en su conjunto, incluida la guerra, crímenes, crímenes contra la humanidad o crímenes de genocidio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establece que la ley aplicable, diferente a las disposiciones que se establecen en el Tratado, se regirán por la ley del tribunal que conozca del asunto o por los actos u omisiones se hayan producido o producido efectos, o esté domiciliada la persona física o jurídica presuntamente autora de los actos u omisiones. - Cooperación de buena fe entre los Estados y la prestación mutua de la mayor asistencia posible en relación con los procedimientos penales, civiles y administrativos. - Establece que el Tratado no afectará ninguna disposición de la legislación interna de un Estado Parte o de cualquier tratado o acuerdo regional o internacional que sea más conducente al respeto, protección, cumplimiento y promoción de los derechos humanos en el contexto de actividades empresariales y a garantizar el acceso a la justicia y a un recurso efectivo a las víctimas de abusos de derechos humanos en el contexto de actividades empresariales, incluidas aquellas de carácter transnacional. Asimismo, que todos los acuerdos bilaterales o multilaterales existentes, incluidos los acuerdos regionales o subregionales, y sus protocolos, incluidos los acuerdos comerciales y de inversión, se interpretarán e implementarán de manera que no socaven ni restrinjan su capacidad para cumplir con las obligaciones de este Tratado y sus protocolos, si los hubiere, así como otras convenciones e instrumentos relevantes de derechos humanos. - Crea un Comité conformado por doce (12) expertos. Después de sesenta ratificaciones o adhesiones adicionales al Tratado, aumentará el número de miembros a dieciocho (18), elegidos por los Estados Parte, teniendo en cuenta la distribución geográfica. Los miembros del Comité actuarán a título personal y serán de alta reputación moral y competencia reconocida en el campo de los derechos humanos, el derecho internacional público u otros campos relevantes. <p>La elección inicial se llevará a cabo a más tardar seis meses después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado. El mandato de seis (6) de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años, inmediatamente después de la primera elección, los nombres de estos seis miembros serán elegidos por sorteo por el presidente de la reunión.</p> <p>El Comité tendrá las siguientes funciones: (i) Hacer comentarios generales y recomendaciones normativas sobre la comprensión e implementación del Tratado con base en el examen de los informes y la información recibida de los Estados Partes y otras partes interesadas; (ii) Considerar y formular observaciones finales</p>	<p>y recomendaciones sobre los informes presentados por los Estados Partes según lo considere apropiado y transmitirlos al Estado Parte en cuestión, quien podrá responder con las observaciones que elija al Comité; (iii) Proporcionar apoyo a los Estados Partes en la recopilación y comunicación de la información requerida para la implementación de las disposiciones del Tratado; (iv) Presentar un informe anual sobre sus actividades bajo este Tratado a los Estados Partes y a la Asamblea General de las Naciones Unidas; (v) Recomendar a la Asamblea General que solicite al Secretario General que realice en su nombre estudios sobre cuestiones específicas relacionadas con el Tratado.</p> <p>A más tardar seis meses después de la entrada en vigor el presente Tratado, la Conferencia de los Estados Partes será convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas. Las reuniones posteriores serán convocadas por el Secretario General de las Naciones Unidas cada dos años o por decisión de la Conferencia de los Estados Partes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los Estados Partes establecerán un Fondo Internacional para las Víctimas cubiertas por este Tratado para brindar asistencia legal y financiera a las víctimas, teniendo en cuenta las barreras adicionales que enfrentan las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los migrantes, los refugiados, desplazados internos y otras personas o grupos vulnerables o marginados en su búsqueda de acceso a recursos. Este Fondo se constituirá como máximo después de (X) años de la entrada en vigor del presente Tratado. - Se prestará especial atención en los casos de actividades empresariales en zonas afectadas por conflictos, incluida la adopción de medidas para identificar, prevenir y mitigar los riesgos relacionados con los derechos humanos de estas actividades y relaciones comerciales y para evaluar y abordar los mayores riesgos de abusos, prestando especial atención a la violencia sexual y de género, el uso de niños soldados y las peores formas de trabajo infantil, incluido el trabajo infantil forzoso y peligroso. - La entrada en vigor de este Tratado todavía no tiene consenso, se establece que entrará en vigor el trigésimo día después del depósito del instrumento de ratificación o adhesión. <p>RESPONSABILIDAD DE PERSONAS JURÍDICAS EN EL ORDENAMIENTO COLOMBIANO</p> <p>El ordenamiento jurídico colombiano no contempla de manera expresa la responsabilidad penal de las personas jurídicas, sin embargo, establece sanciones a través del derecho administrativo y civil. El artículo 91 de la Ley 906 de 2004 “Código de Procedimiento Penal” establece la facultad del juez de control de garantías de ordenar a las autoridades</p>
<p>competentes la suspensión de la personería jurídica o el cierre temporal de los locales o establecimientos abiertos al público, en caso que la persona natural o jurídica desarrolle total o parcialmente actividades delictivas. Estas medidas serán de carácter definitivo mediante sentencia condenatoria en el caso de inexistencia de duda razonable; y la persona quedará inhabilitada para constituir nuevas personerías jurídicas, locales o establecimientos abiertos al público, con el mismo objeto o actividad económica a desarrollar.</p> <p>Asimismo, la Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública” establece en el artículo 34 que sin excluirse las penas penales individuales a las que haya lugar, y lo señalado en el artículo 91 de la Ley 906 de 2004, se aplicará un régimen de responsabilidad administrativa sancionatoria a las personas jurídicas, sucursales de sociedades extranjeras, a las personas jurídicas que integren uniones temporales o consorcios, a las empresas industriales y comerciales del Estado y empresas de economía mixta y a las entidades sin ánimo de lucro, domiciliadas en Colombia, cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> Exista sentencia penal condenatoria ejecutoriada o principio de oportunidad en firme, contra alguno de sus administradores o funcionarios, por la comisión de delitos contra la administración pública, el medio ambiente, el orden económico y social, financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada, administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada, los consagrados en la Ley 1474 de 2011, o cualquier conducta punible relacionada con el patrimonio público, que hubieren sido realizados, directa o indirectamente; La persona jurídica o sucursal de sociedad extranjera, domiciliados en Colombia se hubiere beneficiado o buscado beneficiarse, directa o indirectamente por la comisión de la conducta punible cometida por sus administradores o funcionarios; La persona jurídica o sucursal de sociedad extranjera, domiciliados en Colombia, consintió o toleró la realización de la conducta punible, por acción u omisión, considerando la aplicación de sus respectivos controles de riesgo. <p>Ahora bien, la Corte Constitucional determinó en la sentencia C-224 de 2019 que la persecución penal a las personas jurídicas por los delitos de ciberdelincuencia en que incurran, ya sea a título individual o como miembro con funciones directivas de un órgano de la persona jurídica, guarda compatibilidad con la Carta Política, toda vez que, el constituyente autoriza al ente acusador de investigar y perseguir las conductas que se consideren delitos, sin que la naturaleza del autor o participe, sea una limitante. De esa forma, requerir a las personas jurídicas a que respondan por los delitos que ejecutan,</p>	<p>supone la protección y eficacia de los derechos constitucionales, los deberes y los fines estatales:</p> <p><i>Exigir responsabilidad a las personas jurídicas por delitos relacionados con la ciberdelincuencia supone un avance en la garantía de derechos consagrados en la Constitución y promueve la efectividad de los deberes y fines del Estado de que trata el artículo 2 superior. Asimismo, se cumple con los compromisos adquiridos por Colombia en el contexto internacional, en especial con la “Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, declarada exigible en la Sentencia C-962 de 2003, así como la Ley 800 de marzo 13 de 2003 que la aprueba.</i></p> <p>En Sentencia C-224 de 2019 se precisó que las normas que pretendan regular la responsabilidad penal de las personas jurídicas, o que establezcan penas o sanciones a estas, deben obedecer y guardar coherencia con los límites y garantías constitucionales:</p> <p><i>No obstante, toda norma o medida legislativa que resulte necesaria para que se pueda exigir responsabilidad a las personas jurídicas por los delitos previstos de conformidad con el presente Tratado, deberá respetar los límites constitucionales. De igual manera, la presente sentencia no puede tener efectos de cosa juzgada frente a los desarrollos normativos posteriores, los cuales estarán sujetos a los controles de constitucionalidad consagrados en la Constitución Política.</i></p> <p><i>Finalmente, sobre las sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias de que trata el artículo 13 del Convenio, la Corte precisa que los fines de las penas y las sanciones derivadas de la implementación de estas medidas punitivas deberán armonizarse con los fines constitucionales de la pena, en los términos de valores y principios superiores; en especial del artículo 29 de la C. P</i></p> <p>Por su parte, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia No. 39070 de 2014 estableció que es imperioso la adopción de mecanismos de control penal para las personas jurídicas, al tener en cuenta que con ello: i) se impediría que las personas naturales utilicen la posición de la persona jurídica y que de esa manera los socios no respondan por los delitos que cometen, y ii) se evita que las personas jurídicas se excluyan de la responsabilidad penal al no ser posible demostrarse la culpabilidad de una persona en concreto:</p> <p><i>Respecto de las obligaciones de las personas jurídicas y, particularmente, la posibilidad de que ellas, en su calidad de ente abstracto, puedan ser sujetos del</i></p>

<p><i>derecho penal, vale decir, responsables de delitos, es mucho lo que la literatura jurídica ha producido, a partir de verificar como hecho cierto e indiscutible que otras legislaciones, en especial la norteamericana –Estados Unidos y Canadá- y francesa, expresamente contemplan esa opción.</i></p> <p><i>Incluso, al día de hoy parece advertirse necesidad ineludible la de optar por este mecanismo criminal de control, en el entendido que los sistemas corporativistas y empresariales modernos, insertos dentro de un mundo cada vez más globalizado, reclaman de respuestas adecuadas a aspectos tales como la cibercriminalidad, las estafas masivas y los delitos ambientales, que las más de las veces se escudan en el velo corporativo o diluyen la responsabilidad de los ejecutores ante la imposibilidad de hacer radicar en cabeza de una persona natural en concreto el conocimiento y voluntad de adelantar el comportamiento contrario a derecho.</i></p> <p>De igual manera, la Corte Constitucional en la sentencia C-320 de 1998 indicó que es posible que se reglamente mediante una ley, la responsabilidad penal de las personas jurídicas, en el entendido que es el poder punitivo del Estado el que debe proteger los bienes jurídicos de la sociedad; por consiguiente, si la sanción penal únicamente se dirige a las personas naturales, esta protección estaría limitada. De este modo, la Corte Constitucional expresó que al tener en cuenta que la persona jurídica es quien se ve beneficiada de la actividad delictual desplegada por la persona natural que utiliza su razón social, no puede ser calificada como una “víctima” sino que debe ser requerida:</p> <p><i>La ley penal brinda la máxima protección jurídica a bienes valiosos para la persona humana y la vida social. La traducción de esta defensa en sanciones penales, tiene un propósito tanto comunicativo como disuasorio. Cuando la acción prohibida por la norma penal es susceptible de ser realizada por un ente - y no solamente por una persona natural -, limitar a ésta última la imputabilidad penal reduce el ámbito de protección acotado por la norma. La tipificación positiva de un delito tiene el sentido de comunicar a todos que la realización de una determinada conducta rompe la armonía social y, por ende, quien lo haga será castigado con una específica sanción. Este doble efecto en el que reside la eficacia de la legislación penal podría desvanecerse si la condena se limitase a los gestores del ente que ha extendido ilícitamente su giro social a actividades prohibidas y claramente deletéreas para la comunidad.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Los procesos de socialización que envuelve la condena penal, tienen un significado inequívocamente educativo tanto en fase preventiva como sancionatoria. La sanción penal que se extiende a la persona jurídica la enfrenta a la censura social, puesto que ella lejos de aparecer como simple víctima del administrador que</i></p>	<p><i>ilegítimamente hizo uso de su razón social, se muestra como autora y beneficiaria real de la infracción, por lo cual está llamada a responder. En realidad, la fraccionada reacción punitiva enderezada únicamente contra los administradores, cuando la actividad del ente se mueve en el terreno de la ilicitud, contribuye a relajar las instancias no estatales de control de los comportamientos potencialmente delictivos. De esta manera, se le resta vigor a la asunción plena de los valores éticos por parte de todos los actores sociales.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>La determinación de situaciones en las que la imputación penal se proyecte sobre la persona jurídica, no encuentra en la Constitución Política barrera infranqueable; máxime si de lo que se trata es de avanzar en términos de justicia y de mejorar los instrumentos de defensa colectiva. Es un asunto, por tanto, que se libra dentro del marco de la Carta a la libertad de configuración normativa del legislador y, concretamente, a su política sancionatoria, la cual puede estimar necesario por lo menos en ciertos supuestos trascender el ámbito sancionatorio donde reina exclusivamente la persona natural – muchas veces ejecutora ciega de designios corporativos provenientes de sus centros hegemónicos -, para ocuparse directamente de los focos del poder que se refugian en la autonomía reconocida por la ley y en los medios que ésta pone a su disposición para atentar de manera grave contra los más altos valores y bienes sociales.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>No siempre la evitación del comportamiento prohibido debe recaer únicamente en las personas físicas que fungen como gestores del ente o limitarse a la responsabilidad consiguiente al resarcimiento de los daños causados por un tercero. A las personas jurídicas el ordenamiento suministra órganos y medios para establecer su dominio - control - inclusive sobre los actos y omisiones que violen la Ley. No enfrenta la persona jurídica, por el simple hecho de tener esta naturaleza, la circunstancia ineluctable de no poder prevenir ni reaccionar ante las acciones u omisiones con capacidad para destruir bienes y valores sociales supremos.</i></p> <p>El tratadista Doctor Francisco Sintura, vicefiscal General de la Nación y especialista en Ciencias Penales y Criminología, precisa que la Constitución Política no prohíbe al legislador regular la responsabilidad penal de las personas jurídicas, sino que independiente del actor material o intelectual del delito, es indispensable que se penalice la responsabilidad de dicha conducta delictiva. Toda vez que la legislación colombiana exige combatir la criminalidad de empresa, particularmente cuando se utiliza la personalidad jurídica de las empresas para dejar inmune a la persona natural que cometió</p>
<p>la conducta delictual, o cuando se sanciona al administrador, pero el ente ficticio queda exento; incluso, que la persona jurídica debe responder solidariamente con las personas naturales condenadas por los mismos hechos y, por lo tanto, tiene la obligación de reparar por vía directa. Además, propone que esta figura jurídica puede introducirse en la legislación nacional a partir del criterio de infracción al deber de vigilancia:</p> <p><i>Más necesaria se hace esa consagración normativa frente a aquellas conductas criminales en las que se utilizan entes corporativos para evadir las responsabilidades individuales o en aquellos casos en que se sancionan a los administradores, pero se dejan indemnes los entes fictos.</i></p> <p><i>La responsabilidad de la persona jurídica debe ser solidaria con la de las personas naturales condenadas por los mismos hechos y, consecencialmente, extenderse al ámbito del restablecimiento del derecho por vía directa.</i></p> <p><i>No son desconocidos los casos de utilización de personas jurídicas que expósitos de códigos de buena conducta o de buen gobierno corporativo incurrir en actos de corrupción privada, manipulación de transacciones internacionales, estafas masivas, delitos ambientales, delitos contra el sistema financiero y el mercado de valores, contrabando, promoción de la prostitución infantil y la pornografía con menores, lavado de activos, ataques a sistemas informáticos, financiación del terrorismo, tráfico de inmigrantes, tráfico de insumos químicos, tráfico de órganos humanos, tráfico de material nuclear y atentados contra la propiedad industrial, entre otros.</i></p> <p><i>Edificar una teoría de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en la ley colombiana, por ejemplo a partir del criterio de infracción al deber de vigilancia o cualquiera otro que se considere, es una necesidad inaplazable en la lucha contra la criminalidad de empresa, máxime si su consagración por el legislador ordinario no tiene obstáculo constitucional alguno, como ya lo ha señalado la Corte Constitucional⁴³.</i></p> <p>Finalmente, en el libro homenaje a Alfonso Reyes Echandía en el noagésimo aniversario de su nacimiento, realizado por Orozco, Reyes, y Ruiz, de la Universidad Externado de Colombia, exponen el modelo de “heterorresponsabilidad o de transferencia de responsabilidad” que reconoce e imputa a la persona hechos jurídicos ajenos que fueron realizados por una persona física que delinque, actúa en nombre y provecho de la jurídica:</p>	<p><i>Muy resumidamente y dejando de lados múltiples matices y variantes que presentan ambos modelos, en su diseño teórico y o en su plasmación positiva, así como la existencia de sistemas mixtos, el modelo de heterorresponsabilidad o de transferencia de responsabilidad reconoce que imputa a la persona jurídica hechos ajenos, los de la persona física que delinque, siempre que esta actúe en nombre y provecho de la jurídica, y se trate de una persona física que ostente determinada posición en ella.</i></p> <p><i>Por su parte, el modelo de autorresponsabilidad entiende que la persona jurídica responde por hechos propios, por hechos delictivos que ella misma comete, si bien bajo el presupuesto también de que personas físicas que ostentan determinadas posiciones en la persona jurídica (administradores, directivos, empleados) han realizado un hecho por cuenta y en beneficio de la persona jurídica. El fundamento o naturaleza de ese hecho delictivo propio de la persona jurídica es diverso dentro de las variantes de este modelo, aunque se centra, en general, en defectos de organización, como veremos en lo que sigue. Es lo normal en este modelo también que la responsabilidad de la persona jurídica no excluya la de la física.⁴⁴</i></p> <p>Asimismo, señalan que las sanciones que eventualmente se puedan imponer a las personas jurídicas como consecuencia de los delitos que cometan, tienen por objeto impedir que las personas naturales utilicen una personería jurídica para infringir la ley penal y que quienes, bajo la idea anterior, hayan incurrido en actos delictuales, no reincidan; en otras palabras, la sanción debe estar orientada tanto a la prevención general “evitar que los ciudadanos cometan delitos” y a la prevención especial “prevenir que el infractor cometa nuevamente delitos”.</p> <p>NECESIDAD DE REGULAR EL ACTUAR EMPRESARIAL</p> <p>A lo largo de la historia de Colombia, en especial, en los últimos sesenta años, las empresas han jugado un papel importante tanto en el desarrollo económico como en el conflicto armado en el país. Es más, existe una simbiosis entre los intereses económicos empresariales en los territorios - por la acumulación de la propiedad, el uso o explotación de la tierra y de los recursos del subsuelo - y los móviles del conflicto armado, a tal punto que algunas empresas han tenido un papel activo en los fenómenos de violencia al inducir, determinar o controlar a diferentes actores legales e ilegales en la comisión de delitos y en las violaciones de derechos humanos, sin olvidar que algunas empresas han</p>

⁴³ Sintura, J. (2013). La responsabilidad penal de las personas jurídicas. *Ámbito Jurídico*. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/educacion-y-cultura/la-responsabilidad-penal-de-las-personas-juridicas>

⁴⁴ Orozco, H. (Ed.), Reyes, Y. (Ed.) y Ruiz, C. (Ed.). (2022). Libro homenaje a Alfonso Reyes Echandía en el noagésimo aniversario de su nacimiento. Universidad Externado de Colombia. 987-1013.

participado de manera directa e indirecta en estos fenómenos con su financiación, información, logística, etc.⁴⁵

Tristemente, este papel activo o participación de las empresas ha sido invisibilizado y su responsabilidad respecto a violaciones de derechos humanos ha quedado en la mayoría de los casos en la impunidad, al no considerarse jurídicamente a las empresas como actores con una contribución directa en el conflicto armado, tan solo se han llamado “terceros civiles” vinculados al conflicto, lo que ha limitado su status procesal en la justicia transicional como simples testigos de la violencia, o terceros que voluntariamente⁴⁶ se presenten a la JEP.

Según los informes del 2022 de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, se ha podido identificar la participación de 439 actores empresariales en 35 sentencias del proceso de Justicia y Paz proferidas por los tribunales entre 2011 y 2015⁴⁷, en las sentencias de restitución de tierras hay referencias a actores empresariales en 3.000 casos, la mayoría relacionados con el sector ganadero, agroindustrial (banano y palma) y extractivo (carbón y petróleo)⁴⁸ y la Jurisdicción Especial para la Paz, con corte a octubre de 2023, ha reportado 260 solicitudes de sometimiento por parte de empresarios o terceros civiles⁴⁹.

Ante estas cifras, queda en entredicho la eficacia de los mecanismos de justicia actuales y del sistema de responsabilidad social empresarial, por lo que se hace necesario crear mecanismos judiciales que establezcan un régimen de responsabilidad legal por la violación a los derechos humanos que permita prevenir la participación directa o indirecta de las empresas en estas conductas.

Al respecto, cabe la pena resaltar que en el informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad se recomendó al Gobierno Nacional crear las políticas y realizar los ajustes normativos necesarios para prevenir, mitigar y reparar las violaciones de DDHH, ambientales y territoriales relacionadas con las actividades empresariales, para lo cual, propuso una política de Estado de derechos humanos y empresas participativas,

⁴⁵ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. *Hallazgos y Recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia*, 2022, p. 296. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>.

⁴⁶ Desde la Sentencia C-674 de 2017, MP Luis Guillermo Guerrero, la Corte Constitucional de Colombia, declaró que obligar a los terceros civiles (entre ellos, a las empresas) a presentarse ante la JEP violaba la Constitución. Por ello, la única manera de lograr la vinculación ante este mecanismo de justicia transicional es que lo hagan voluntariamente.

⁴⁷ Sánchez, N. C., Payne, L. A., Pereira, J. R., Bermúdez, B. L., M. L., y Barboza, M. “Cuentas claras: El papel de la Comisión de la Verdad en la Devaluación de la Responsabilidad de las Empresas en el Conflicto Colombiano”, *Dejusticia*, 2018. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/cuentas-claras-empresas/>.

⁴⁸ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, supra.

⁴⁹ Jurisdicción Especial para la Paz. Oficio respuesta de la petición escrita relacionada con la comparecencia a la Jurisdicción Especial para la Paz de terceros civiles. No. 202302019360.

que fomente la debida diligencia empresarial en derechos humanos, ambientales y territoriales, por medio de:

- 1) realizar análisis periódicos, transparentes e independientes sobre los impactos en derechos humanos, ambientales y territoriales que se puedan derivar de su actividad y las de sus cadenas de suministro; 2) realizar análisis del impacto de sus transacciones sobre tierras, de manera que no aumenten el riesgo de generar conflictos socioambientales o de concentración de tierras y acaparamiento territorial; 3) analizar el riesgo de agudizar conflictos; 4) verificar que los medios de seguridad pública y privada a los que acuden no escalen conflictos o hagan que las comunidades queden desprotegidas; y 5) reparar los daños que causen o, incluso, realizar la restitución inmediata de bienes y tierras, cuando sea del caso⁵⁰.

Asimismo, planteó una regulación integral de las obligaciones del Estado y de las empresas, en el marco de la debida diligencia de las empresas y sus cadenas de suministro en materia de protección, respeto y remedio de los DDHH, ambientales y territoriales antes, durante y después de las actividades económicas, para ello, se requiere:

- 1) tener en cuenta el suministro de la información por parte del Estado y de las empresas para el cumplimiento de sus obligaciones y para el monitoreo por parte de la sociedad civil; 2) regular la concesión de proyectos de utilidad pública y análogos con criterios de derechos humanos, ambientales y territoriales; 3) garantizar capacidades efectivas de seguimiento por parte de los sectores económicos y de supervisión de la regulación adoptada por parte de la Defensoría del pueblo, las agencias nacionales y la Superintendencia de sociedades; y 4) establecer un régimen de responsabilidad legal por el incumplimiento derivado de la debida diligencia empresarial a través de mecanismos judiciales y no judiciales⁵¹.

En ese sentido, y teniendo en cuenta que las empresas cuentan con el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), la cual es una institución que se encuentra “a disposición de inversionistas y Estados”⁵², y que “ayuda a promover la inversión internacional fomentando la confianza en el proceso de resolución de controversias”⁵³, la realidad es que este mecanismo fue pensado para controlar a los Estados, impidiéndoles tomar cualquier decisión que ponga en riesgo el control que las empresas pretenden tener sobre su inversión. Esto se expresa en características de estos

⁵⁰ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. *Hallazgos y Recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia*, 2022, p. 714. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 74-75.

⁵² Información tomada de la página web del CIADI: <https://icsid.worldbank.org/es/acerca/CIADI>.

⁵³ *Ibidem*.

mecanismos de arbitraje como su carácter unilateral, siendo las empresas las únicas habilitadas para demandar a los Estados y no a la inversa. También se expresa en el carácter de las pretensiones económicas que pueden alegar las empresas, las cuales no solo se basan en la alegada “pérdida” o “afectación” a la inversión, sino, además, en el cálculo de las ganancias futuras que las empresas esperaban percibir y que ya no van a obtener⁵⁴.

De acuerdo con el Centro Sociojurídico Siembra, en Colombia la mayoría de las demandas que actualmente cursan contra el Estado, nueve están relacionadas con transporte e infraestructura y petróleo, gas y minería. De estas nueve controversias, cuatro tienen como causa decisiones adoptadas por entidades de control y de investigación en el país como la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Fiscalía General de la Nación cuatro están directamente relacionadas con decisiones de la Corte Constitucional, tales como las sentencias mediante las que se prohíbe la actividad minera en ecosistemas de páramo, afectando el desarrollo de minería en el páramo de Santurbán, o la sentencia mediante la que se suspenden actividades de desviación de arroyos, como el arroyo Bruno en La Guajira, llevadas a cabo por la empresa minera Cerrejón; una de dichas controversias tiene como causa la queja de la empresa demandante sobre la falta de presencia estatal en áreas de conflicto social y armado, lo cual se habría traducido –según la empresa– en pérdida del capital⁵⁵.

De esa forma, los Tribunales de Arbitraje de inversiones se convierten en una amenaza para la soberanía de los Estados, ya que la mera posibilidad de que una empresa pueda demandar a un Estado ante un tribunal de arbitramento genera que los Estados, antes de ser demandados – o para no serlo – se autolimiten en sus decisiones públicas y no expidan sentencias (rama judicial), no emitan leyes (rama ejecutiva) o se abstengan de emitir actos administrativos y otras decisiones de política pública (rama ejecutiva) que son necesarias para el avance en políticas y derechos. Se trata, entonces, de una forma de disciplinar a los Estados de manera preventiva, y de aleccionarlos en forma posterior cuando se “atreven” a tomar medidas a favor de los derechos humanos, el ambiente o la justicia social⁵⁶.

Bajo el contexto descrito anteriormente y en cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y de las disposiciones que se vienen desarrollando en Naciones Unidas en el marco de la discusión del instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales

⁵⁴ Moore, J., Orellana, A. (2022). Foro: Demandas de las transnacionales: Nueva amenaza de despojo para Colombia ¿Qué hacer?. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=2O68s6Oiz-E>.

⁵⁵ Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial SIEMBRA (2022). Justicia LTDA. Debates actuales en empresas y derechos humanos para enfrentar la desregulación del poder corporativo.

⁵⁶ Moore, J., Orellana, A. (2022). Foro: Demandas de las transnacionales: Nueva amenaza de despojo para Colombia ¿Qué hacer?. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=2O68s6Oiz-E>.

(ETN) y otras empresas con respecto a los derechos humanos, es que se considera necesario e imperante regular la actividad de las empresas por medio de la creación de un régimen penal que permita investigar y sancionar las conductas violatorias a los derechos humanos por parte de las personas jurídicas para que estas conductas no permanezcan en la impunidad.

V. DERECHO COMPARADO

La responsabilidad penal de personas jurídicas tiene una tradición cada vez más asentada dentro del derecho comparado. Si bien este modelo fue común principalmente en países con sistemas de common law, cada vez se ha ido extendiendo a más países del mundo. El aumento de países donde se consagró, puede encontrar explicación en el aumento de los fenómenos de crímenes transnacionales, como un desarrollo de la política criminal internacional⁵⁷ y también como una respuesta a la proliferación de actos delictivos en donde estaban vinculadas empresas⁵⁸.

En este acápite se observarán algunas experiencias internacionales de países en donde se ha consagrado la responsabilidad penal para personas jurídicas en la Unión Europea y en algunos países latinoamericanos, enunciando las diferencias existentes entre el modelo continental y el modelo de common law.

En los antecedentes previstos en la Unión Europea, es importante la Recomendación N°. R(88)18 del Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa en 1988, mediante la cual se estableció la necesidad de incorporar la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los ordenamientos europeos. En dicha recomendación, no obstante, se reconocía la dificultad de implementarla debido a la gran tradición existente con base en el principio *societas delinquere non potest*⁵⁹. Dice dicha recomendación:

Deseos de superar estas dificultades a fin de, por un lado de hacer responsables a las empresas como tales, sin que por ello se exonere de su responsabilidad a las personas físicas implicadas en la infracción, y de otra parte, de prever sanciones y medidas adaptadas para las empresas, a fin de realizar la represión de las actividades ilícitas, la prevención de otras infracciones y la reparación de los perjuicios causados.

⁵⁷ Consultar en https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/142806/2/Responsabilidad%20penal%20de%20la%20empresa%20y%20modelos%20preventivos_M%C3%B3dulo%20did%C3%A1ctico%20La%20responsabilidad%20penal%20de%20las%20personas%20jur%C3%ADdicas%20en%20el%20derecho%20comparado.pdf

⁵⁸ Consultar en <https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/7676/SANCHEZ%20DE%20LAMADRID%20RUIZ%20DE%20ALDA%20C%20ROCCIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁵⁹ *Ibidem*.

Recientemente, el 29 de abril de 2024 se expidió la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo relacionada a la definición de los delitos y sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. En los considerandos de la misma, se expone lo siguiente sobre las personas jurídicas:

(23) Dado que las personas jurídicas también están sujetas a las medidas restrictivas de la Unión, debe exigírseles responsabilidad por los delitos relacionados con la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión tal como se definen en la presente Directiva. Por consiguiente, se entiende por «persona jurídica» toda entidad jurídica conforme al Derecho aplicable, a excepción de los Estados u organismos públicos que actúen en el ejercicio de la potestad del Estado y de las organizaciones internacionales de Derecho público. Para alcanzar los objetivos de la presente Directiva, los Estados miembros cuyo Derecho disponga la responsabilidad penal de las personas jurídicas deben garantizar que su Derecho establezca tipos y grados de sanciones de carácter penal efectivos, disuasorios y proporcionados tal como se establecen en la presente Directiva. Para alcanzar los objetivos de la presente Directiva, los Estados miembros cuyo Derecho no prevea la responsabilidad penal de las personas jurídicas deben garantizar que su Derecho prevea tipos y grados de sanciones de carácter no penal efectivos, disuasorios y proporcionados tal como se establece en la presente Directiva (...).⁶⁰

En ese sentido, los artículos 6 y 7 de la mencionada directiva, expone como se puede dar la responsabilidad penal de las empresas jurídicas y cuáles son las sanciones de las que pueden ser acreedoras en caso de vulnerar alguna disposición ahí consagrada. Los esfuerzos de la Unión Europea, aunque están delimitadas a determinadas conductas y condicionan para su aplicación en un espacio concreto que se haya aprobado la responsabilidad penal de las personas jurídicas, son un avance importante que no se podían dejar de lado en esta exposición de motivos.

ESPAÑA	En España se decidió incorporar un sistema de responsabilidad penal de personas jurídicas mediante la Ley Orgánica 5/2010 del 22 de junio y la Ley Orgánica 1/2015. Para este efecto, se modificaron los artículos 31 bis, 31 quinquies, 33.7, y 66 bis del Código Penal español.
FRANCIA	En Francia la Responsabilidad penal de las personas jurídicas se adoptó en el año de 1994 mediante la Ley n° 92-683 del 22 de julio de 1992.

⁶⁰ Consultar en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ.L.202401226#d1e957-1-1>

REINO UNIDO	El Reino Unido consagra la Responsabilidad Penal para Personas Jurídicas en la Interpretation Act de 1978, chapter 30, Schedule 1.
ESTADOS UNIDOS	La Ley Antitrust Sherman contempla explícitamente la responsabilidad penal corporativa ⁶¹ . En el caso New York Central & Hudson River vs US de 1909 se permitió ampliar la concepción que hasta el momento se tenía sobre la misma, ⁶² al consagrar un modelo de imputación para personas jurídicas en donde se hacen responsables de los delitos cometidos por representantes o empleados cuando actúen en ejercicio de sus funciones y con intención de beneficiarlas. En ese sentido, la academia considera el caso de Estados Unidos como emblemático al consagrar la posibilidad de declarar penalmente empresas desde hace dos siglos.
ARGENTINA	En Argentina la legislación sobre el tema es la Ley 27401 que tiene por objeto “establecer el régimen de responsabilidad penal aplicable a personas jurídicas privadas, ya sean de capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal.
BOLIVIA	En Bolivia, la Ley 1390 de 2021 de “Fortalecimiento a la lucha contra la corrupción”, estableció una reforma a la legislación penal boliviana que no contaba con régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas.
BRASIL	En Brasil, la responsabilidad penal de las personas jurídicas se establece en la Ley 9.605 de 1998, que adopta la responsabilidad penal de las personas jurídicas para los crímenes ambientales. Posteriormente, el artículo 19 de la Ley 12.846 de 2013 establece la responsabilidad de las empresas por infracciones contra las administraciones públicas nacionales y extranjeras.
CHILE	En Chile la responsabilidad penal para personas jurídicas se introdujo por primera vez a través de la Ley 20293 del 2 de diciembre de 2009.

⁶¹ Consultar en https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24498/1/Responsabilidad_Penal_Personas_Jur%C3%ADdicas_def.pdf
⁶² Consultar en <https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/7676/SANCHEZ%20DE%20LAMADRID%20RUIZ%20E%20ALDA%20C%20ROCIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

COSTA RICA	En Costa Rica, la responsabilidad penal para personas jurídicas se regula por medio de la Ley N° 9699 de 2019, la cual, busca que las organizaciones adopten un modelo de prevención de delitos, gestión y control, que esté relacionado con los riesgos de su actividad.
CUBA	La responsabilidad penal de las personas jurídicas en Cuba, se encuentra regulada en el Código Penal, en el artículo 17, 32, 61 - 71, 83 y 87.
ECUADOR	En el caso de Ecuador, la responsabilidad penal de las personas jurídicas se reguló en el artículo 49 del Código Orgánico Integral Penal.
GUATEMALA	En el caso de Guatemala, la responsabilidad penal de las personas jurídicas está establecida en el artículo 38 del Código Penal.
MÉXICO	La responsabilidad penal de las personas morales en México fue consagrada por primera vez en el año 2014 con la reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales mexicano y la introducción del artículo 421.
PANAMÁ	La responsabilidad penal de las personas jurídicas en Panamá se regula en el artículo 51 del Código Penal, aprobado en 2007.
PERÚ	Desde el año 2016, a través de la promulgación de la Ley 30424, Perú cuenta con un régimen de responsabilidad penal para las personas jurídicas. Posteriormente, se sancionó la Ley 31740 de 2023, en la cual se dispuso la inclusión de nuevos delitos.
REPÚBLICA DOMINICANA	En República Dominicana, las personas jurídicas son responsables de los delitos cometidos por sus representantes, dueños, controladores, ejecutivos principales, y quienes realicen actividades de supervisión y administración, en virtud de la Ley 448-06, sobre Soborno en el Comercio y la Inversión.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

No hay modificaciones al articulado, se mantiene el texto presentado en la radicación.

VII. IMPACTO FISCAL

En el marco de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, se establece:

“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”


Se considera que el presente Proyecto de Ley no implica impacto fiscal pues no implica la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

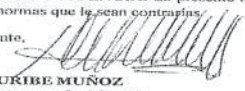
De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso- modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: *“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

De igual manera, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la *“situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”*.

Con base en lo anterior y, de acuerdo al carácter abstracto e impersonal de la norma, en esta iniciativa legislativa no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 ibidem: *“Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”*.

<p>VIII. PROPOSICIÓN</p> <p>Por los argumentos expuestos anteriormente, presento ponencia positiva y solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley No. 410 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se establece el Régimen de Responsabilidad Penal para Personas Jurídicas", de acuerdo con el texto propuesto.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Ponente único</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY 410 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA PERSONAS JURÍDICAS"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene como objeto crear el régimen de responsabilidad penal para las personas jurídicas.</p> <p>ARTÍCULO 2º. Créese el Título V del Libro I de ley 599 del 2000, el cual quedará así:</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO VII DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS</p> <p>ARTÍCULO 100A. RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS. Las personas jurídicas responderán penalmente por los delitos establecidos en el Capítulo I, II, III y IX del Título I; en el Título II; en el Título III; en el Título IV; en el Título VII Bis; en el Título IX; en el Título X; en el Título XI; en el Título XII; en el Título XIII; en el Título XIV; en el Título XV; en el Título XVI; y en el Título XVIII del Libro II de la Ley 599 de 2000.</p> <p>ARTÍCULO 100B. ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS. Las personas jurídicas, entendidas como empresas, asociaciones, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, personas jurídicas interpuestas involucradas, antes que administran patrimonio autónomo, empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta, serán responsables penalmente por actos cometidos en su nombre o por cuenta de ella en su beneficio, directo o indirecto por su representante legal, revisor fiscal, contador, auditor, socios, accionistas de sociedades anónimas de familia, administradores, directivos o quienes realicen actividades de administración y supervisión.</p> <p>ARTÍCULO 100C. RESPONSABILIDAD PENAL INDEPENDIENTE Y AUTÓNOMA DE LA PERSONA JURÍDICA. La responsabilidad penal de la persona jurídica será independiente de la responsabilidad penal de las personas naturales. Asimismo, la responsabilidad penal de la persona jurídica también será independiente y autónoma de la responsabilidad civil y administrativa que surja de la realización de la conducta punible.</p>
<p>PARÁGRAFO. Si durante la investigación de alguno de los delitos previstos en el artículo 100A, la Fiscalía General de la Nación advirtiera la posible participación de alguna persona natural, dispondrá la persecución independiente de la persona jurídica.</p> <p>ARTÍCULO 100D. CIRCUNSTANCIAS DE MENOR PUNIBILIDAD. Son circunstancias de menor punibilidad, siempre que no hayan sido previstas de otra manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La carencia de antecedentes penales. 2. Colaborar sustancialmente con el esclarecimiento de los hechos. 3. Reparar voluntariamente el daño ocasionado, aunque no sea en forma total. 4. La presentación voluntaria del representante legal, revisor fiscal, contador, auditor, socios, accionistas de sociedades anónimas de familia, administradores, directivos o de quienes realicen actividades de administración y supervisión, a las autoridades después de haber cometido la conducta punible o evitar la injusta sindicación de terceros. <p>ARTÍCULO 100E. CIRCUNSTANCIAS DE MAYOR PUNIBILIDAD. Son circunstancias de mayor punibilidad, siempre que no hayan sido previstas de otra manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La existencia de antecedentes penales de la persona jurídica. 2. La existencia de antecedentes penales del representante legal, revisor fiscal, contador, auditor, socios, accionistas de sociedades anónimas de familia, administradores, directivos o de quienes realicen actividades de administración y supervisión, por cualquiera de los delitos por los que podría responder la persona jurídica en la realización de la conducta punible. 3. Ejecutar la conducta punible sobre bienes o recursos destinados a actividades de utilidad común o a la satisfacción de necesidades básicas de una colectividad. 4. Ejecutar la conducta punible por motivo abyecto, fútil o mediante precio, recompensa o promesa remuneratoria. 5. Ejecutar la conducta punible inspirado en móviles de intolerancia y discriminación referidos a la raza, la etnia, la ideología, la religión, o las creencias, sexo u orientación sexual, o alguna enfermedad de la víctima. 6. Emplear en la ejecución de la conducta punible medios de cuyo uso pueda resultar peligro común. 7. Ejecutar la conducta punible mediante ocultamiento, con abuso de la condición de superioridad sobre la víctima, o aprovechando circunstancias de tiempo, modo, lugar que dificulten la defensa del ofendido o la identificación del autor o partícipe. 8. Hacer más nocivas las consecuencias de la conducta punible. 9. Aumentar deliberada e inhumanamente el sufrimiento de la víctima, causando a ésta padecimientos innecesarios para la ejecución del delito. 10. La posición distinguida del representante legal, revisor fiscal, contador, auditor, socios, accionistas de sociedades anónimas de familia, administradores, directivos 	<p>o de quienes realicen actividades de administración y supervisión, por su cargo, posición económica, ilustración, poder, oficio o ministerio.</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. Obrar en coparticipación criminal. 12. Ejecutar la conducta punible valiéndose de un inimputable. 13. Cuando la conducta punible fuere cometida contra servidor público por razón del ejercicio de sus funciones o de su cargo, salvo que tal calidad haya sido prevista como elemento o circunstancia del tipo penal. 14. Cuando la conducta se realice respecto de los delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, tráfico de niñas, niños y adolescentes, trata de personas, del tráfico de migrantes, homicidio, terrorismo, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, drogas tóxicas o sustancias sicotrópicas, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos o testaferrato y conexos, o financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada, ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables, contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo, explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. 15. Cuando se produjere un daño ambiental grave, una irreversible modificación del equilibrio ecológico de los ecosistemas naturales o se cause la extinción de una especie biológica. 16. Cuando la conducta punible se realice sobre áreas de especial importancia ecológica o en ecosistemas estratégicos definidos por la ley o los reglamentos. 17. Cuando para la realización de la conducta punible se hubieren utilizado explosivos, venenos u otros instrumentos o artes de similar eficacia destructiva. 18. Cuando para la realización de las conductas punibles se utilicen medios informáticos, electrónicos o telemáticos. 19. Cuando la persona natural que ejecutó la conducta constitutiva del delito reúna las condiciones para ser calificado como servidor público, en los términos del artículo 20 del Código penal. 20. La existencia dentro de su estructura un órgano, unidad, equipo o cualquier otra instancia cuya finalidad o actividad sea ilícita. <p>ARTÍCULO 100F. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA CONDUCTA PUNIBLE DE LAS PERSONAS JURÍDICAS. Serán aplicables a las personas jurídicas una o más de las siguientes sanciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La multa. 2. La remoción inmediata de administradores, directores y representantes legales. 3. La prohibición de ejercer determinada actividad económica o de celebrar determinada clase de actos o negocios jurídicos.

<p>4. Prohibición de celebrar actos y contratos con las entidades del Estado o donde este tenga participación.</p> <p>5. Pérdida parcial o total de beneficios fiscales o tributarios.</p> <p>6. Cancelación de la personería jurídica y su inscripción inmediata en el respectivo registro.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Las sanciones establecidas en los numerales 3 y 6 no se aplicarán a las empresas industriales y comercial del Estado y empresas de economía mixta ni a las personas jurídicas de derecho privado que presten un servicio público esencial cuya interrupción pudiere causar graves consecuencias sociales y económicas, o daños serios a la comunidad.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El juez penal que imponga una sanción a una persona jurídica deberá remitir a la Cámara de Comercio correspondiente, copia de la sentencia para que la parte resolutive sea incluida en el registro mercantil.</p> <p>ARTÍCULO 100G. MULTA. Consiste en la obligación de pagar una suma de dinero a favor del tesoro público, como sanción por la comisión de una conducta punible. El valor de la multa se determinará de conformidad con las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En los delitos de cohecho, el valor de la multa será equivalente al doble de lo ofrecido, prometido o entregado por la persona jurídica. 2. En los delitos en que la persona jurídica hubiere obtenido un incremento patrimonial, la multa será equivalente al doble del incremento patrimonial percibido. 3. En caso de que concurren las dos conductas anteriores, la multa será la correspondiente a la más alta. 4. En casos distintos a los numerales 1 y 2, la multa será una suma de dinero equivalente a un valor entre el diez y el treinta por ciento del patrimonio neto de la persona jurídica. 5. En aquellos casos en que el valor de la multa ponga a la persona jurídica en causal de disolución o liquidación por razón de insolvencia, el valor de la multa será el equivalente a la suma más alta que la persona jurídica pueda pagar sin incurrir en esa situación. Lo anterior, excepto cuando la multa concorra con la pena de cancelación de la personería jurídica, caso en el cual, no aplicará el mencionado límite. <p>PARÁGRAFO. El juez podrá autorizar que el pago de la multa se efectúe por cuotas, dentro de un límite de cuantía mensual que no ponga en riesgo la continuidad del giro de los negocios de la persona jurídica sancionada. En caso de que la persona jurídica no cumpla con el pago de la multa impuesta, esta puede ser ejecutada sobre sus bienes, previo requerimiento judicial.</p>	<p>ARTÍCULO 100H. REMOCIÓN INMEDIATA DE ADMINISTRADORES, DIRECTORES Y REPRESENTANTES LEGALES. Consiste en la remoción inmediata del representante legal, revisor fiscal, contador, auditor, socios, accionistas de sociedades anónimas de familia, administradores, directivos o de quienes realicen actividades de administración y supervisión que haya o hayan participado en la comisión de la conducta punible.</p> <p>Asimismo, se prohibirá mantener vínculos jurídicos con esas mismas personas, ya sea en calidad de empleados, contratistas o cualquiera otra naturaleza, por un período entre cinco (5) y diez (10) años. Esta pena aplicará también cuando el revisor fiscal, contador, auditor o administrador sea a su vez una persona jurídica.</p> <p>ARTÍCULO 100I. PROHIBICIÓN DE EJERCER DETERMINADA ACTIVIDAD ECONÓMICA O DE CELEBRAR DETERMINADA CLASE DE ACTOS O NEGOCIOS JURÍDICOS. Consiste en la prohibición a la persona jurídica de ejercer la actividad económica en cuyo ejercicio se cometió la conducta punible, o de celebrar los actos, contratos o negocios jurídicos que sirvieron como medio o instrumento para la comisión de la conducta punible. Esta prohibición será temporal, y será por el mismo tiempo que esté prevista la pena de prisión en el delito por el cual fue condenada la persona jurídica.</p> <p>ARTÍCULO 100J. PROHIBICIÓN DE CELEBRAR ACTOS Y CONTRATOS CON ORGANISMOS DEL ESTADO. Consiste en la pérdida del derecho de la persona jurídica a participar en procesos de contratación estatal, ser contratista de las entidades del Estado o donde este tenga participación. Esta prohibición será temporal, y será por el mismo tiempo que esté prevista la pena de prisión en el delito por el cual fue condenada la persona jurídica.</p> <p>ARTÍCULO 100K. PÉRDIDA PARCIAL O TOTAL DE BENEFICIOS FISCALES O TRIBUTARIOS. Consiste en la pérdida parcial o total de beneficios fiscales o tributarios por el mismo tiempo que esté prevista la pena de prisión en el delito por el cual fue condenada la persona jurídica.</p> <p>En los casos de cohecho, cuando la persona jurídica haya efectuado el pago como un rubro deducible de impuestos, se declarará la invalidez de la deducción efectuada y se ordenará remitir copia de lo actuado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para que se reliquide el impuesto y se realicen los cobros a que haya lugar.</p> <p>PARÁGRAFO. Para efectos de este Título se entenderán por beneficios fiscales, aquellos que otorga el Estado o sus organismos por concepto de exenciones, subvenciones o subsidios a la persona jurídica por medio de fondos concursables, leyes permanentes u otros de similar naturaleza.</p>
<p>ARTÍCULO 100L. CANCELACIÓN DE LA PERSONERÍA JURÍDICA. Consiste en la pérdida definitiva de la personería jurídica. La sentencia que declare la cancelación de la personería jurídica ordenará a la autoridad competente la cancelación y posterior liquidación de la persona jurídica.</p> <p>ARTÍCULO 100M. INTERVENCIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA. Dentro de los procesos penales seguidos contra personas jurídicas, una vez formulada la imputación correspondiente, la Fiscalía General de la Nación podrá solicitar como medida cautelar la intervención de la persona jurídica imputada por parte de la autoridad competente. Esta medida cautelar procederá cuando se acredite la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida, para evitar que la persona jurídica se insolvente, sus bienes sean sustraídos o enajenados o se continúe realizando la conducta punible.</p> <p>La intervención podrá afectar la totalidad o alguna instalación, sección, dependencia o unidad de negocio de la persona jurídica.</p> <p>El juez deberá fijar exactamente el contenido y alcances de la intervención, determinar la autoridad a cargo de la intervención, el tiempo y las medidas de seguimiento de la intervención.</p> <p>El interventor estará facultado para acceder a todos los espacios establecidos en la medida decretada por el juez y recabar la información que estime necesaria para el ejercicio de sus funciones, debiendo guardar estricta confidencialidad respecto de la información secreta o reservada de la persona jurídica.</p> <p>ARTÍCULO 100N. SANCIONES ACCESORIAS. Serán sanciones accesorias a las establecidas en el artículo 100F las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Publicación de la parte resolutive de la sentencia: El juez ordenará la publicación de la parte resolutive de la sentencia condenatoria en un diario de amplia circulación nacional a cargo de la persona jurídica sancionada. 2. Incautación de bienes. El juez podrá ordenar la incautación de bienes o de recursos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de conductas punibles como medio o instrumentos para la ejecución del mismo; lo anterior sin perjuicio de la iniciación de las posibles acciones de extinción de dominio que puedan llegar a darse. <p>ARTÍCULO 100O. TRANSMISIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LA PERSONA JURÍDICA. Las personas jurídicas que posean la calidad de matrices serán responsables y sancionadas en los casos en que las personas jurídicas de carácter subsidiario o las personas naturales de sus filiales o subsidiarias incurran en cualquiera</p>	<p>de las conductas señaladas en el artículo 100A, hayan actuado bajo sus órdenes, autorización o su consentimiento.</p> <p>El cambio de nombre, denominación o razón social, reorganización de la persona jurídica, transformación, fusión, absorción, escisión o disolución de común acuerdo o voluntaria de la persona jurídica, liquidación, cualquier modificación societaria o acto que pueda afectar la personalidad jurídica no impide la atribución de responsabilidad a la misma. La responsabilidad derivada de los delitos cometidos con anterioridad a la ocurrencia de alguno de dichos actos se transmitirá a la o las personas jurídicas resultantes de los mismos, si las hubiere, de acuerdo a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Si se impone la sanción de multa, en los casos de transformación, fusión o absorción de una persona jurídica, la persona jurídica resultante responderá por el total de la cuantía. En el caso de escisión, las personas jurídicas resultantes serán solidariamente responsables del pago de esta. 2. En los casos de disolución de común acuerdo de una persona jurídica con fines de lucro, la multa se transferirá a los socios y partícipes en el capital, de forma solidaria. 3. Subsistirá la responsabilidad de la persona jurídica por la comisión de delitos cuando, de manera encubierta o meramente aparente, continúe su actividad económica y se mantenga la identidad sustancial de sus clientes, proveedores y empleados, o de la parte más relevante de todos ellos. <p>ARTÍCULO 100P. EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LA PERSONA JURÍDICA. Son causales de extinción de la acción penal de la persona jurídica:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El desistimiento. 2. La prescripción. 3. La oblación. 4. El pago en los casos previstos en la ley. 5. La indemnización integral en los casos previstos en la ley. 6. La retractación en los casos previstos en la ley. 7. Las demás que consagre la ley. <p>PARÁGRAFO. La extinción de la acción contra las personas naturales autoras o partícipes del hecho delictivo no afectará la vigencia de la acción penal contra la persona jurídica.</p> <p>ARTÍCULO 100Q. APLICACIÓN NORMATIVA. Para la indagación, investigación y juzgamiento penal a las personas jurídicas se aplicarán las disposiciones establecidas</p>

<p>en el Código de Penal, Código de Procedimiento Penal, Código General del Proceso y en las leyes especiales respectivas, siempre que estas resulten compatibles con la naturaleza específica de las personas jurídicas.</p> <p>ARTÍCULO 100R. NEGOCIACIONES, PREACUERDOS Y PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD. En el curso de las investigaciones seguidas contra personas jurídicas, la Fiscalía General de la Nación podrá iniciar, adelantar y llevar hasta su culminación procesos de negociación tendientes a la celebración de preacuerdos de culpabilidad o el otorgamiento de principios de oportunidad, a favor de la persona jurídica.</p> <p>Para dar inicio al proceso de negociación con la persona jurídica no se requerirá dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 349 de la Ley 906 de 2004, cuando la Fiscalía General de la Nación así lo considere conveniente para asegurar el mejor interés de las víctimas y lo justifique en el acto que dé inicio a la negociación. En estos casos, la Fiscalía deberá asegurar que en el acuerdo final queden debidamente garantizados los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación.</p> <p>La Fiscalía General de la Nación podrá conceder el principio de oportunidad en modalidad de suspensión o interrupción de la acción penal, imponiendo como condición para la renuncia a la persecución penal, además de las que pueden exigirse a las personas naturales, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La constitución de un fondo para la reparación colectiva a la comunidad. 2. Prestar un determinado servicio a favor de la comunidad. 3. Informar periódicamente su estado financiero. 4. Cualquiera otra condición que resulte adecuada en consideración a las circunstancias del caso concreto y fuere propuesta, fundadamente por la Fiscalía General de la Nación o el Ministerio Público. <p>PARÁGRAFO. El principio de oportunidad no podrá aplicarse cuando la conducta se realice respecto de los delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, tráfico de niñas, niños y adolescentes, trata de personas, del tráfico de migrantes, homicidio, terrorismo, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, drogas tóxicas o sustancias sicotrópicas, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos o testaferrato y conexos, o financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada, ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables, contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo, explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales.</p> <p>ARTÍCULO 100S. SUSPENSIÓN DE LA SANCIÓN. Si en la sentencia condenatoria el juez impusiere sanción de multa, podrá, mediante decisión fundada y de manera</p>	<p>excepcional, considerando especialmente el número de trabajadores o las ventas anuales netas o los montos de exportación de la empresa, disponer la suspensión de la ejecución de la condena y sus efectos por un plazo no inferior a seis (6) meses ni superior a cinco (5) años.</p> <p>Tratándose de empresas que prestan un servicio de utilidad pública cuya interrupción pudiere causar graves consecuencias sociales y económicas o daños serios a la comunidad, el juez podrá disponer la suspensión cualquiera fuere la pena impuesta en la sentencia. Esta suspensión no afecta la responsabilidad civil derivada del delito.</p> <p>ARTÍCULO 3º. Adiciónese el artículo 6A a la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 6A. DEBIDO PROCESO DE LA PERSONA JURÍDICA. A las personas jurídicas se les procesará conforme a las reglas establecidas en la Ley 906 de 2004 con sus adiciones y modificaciones. A la persona jurídica se le citará a través de su representante legal, quien la representará en las diligencias de indagación, investigación y juzgamiento.</p> <p>Cuando el representante legal esté siendo procesado por los mismos hechos que la persona jurídica, se designará a otra persona para que la represente en la actuación. Lo anterior, sin perjuicio del derecho que tiene la persona jurídica a designar un defensor de confianza.</p> <p>ARTÍCULO 4º. REPRESENTACIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA. El representante legal será el representante de la persona jurídica en la etapa de indagación, investigación y juzgamiento, quien podrá designar un defensor de confianza.</p> <p>Si citado a comparecer, el representante legal de la persona jurídica imputada no se presenta, sin que exista justificación objetiva válida, esta se realizará con el defensor que haya designado para su representación. Si este último tampoco concurriere a la audiencia, sin que justifique su inasistencia, el juez procederá a designarle defensor en el mismo acto, de la lista suministrada por el sistema nacional de defensoría pública, en cuya presencia se formulará la imputación.</p> <p>ARTÍCULO 5º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Ponente Único</p>
---	---

CARTAS DE RETIRO

CARTA DE RETIRO DE FIRMA EN LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 367 DE 2024 CÁMARA, 284 DE 2024 SENADO

HONORABLE REPRESENTANTE YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE

por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1º de enero de 2025 al 31 de diciembre de 2026.

Bogotá, D.C., 26 de noviembre de 2024

Doctora
DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaría
Comisión Cuarta Constitucional Permanente
Honorable Cámara de Representantes
comision.cuarta@camara.gov.co
Ciudad.

[REF.] **SOLICITUD RETIRO DE FIRMA**

Cordial saludo, apreciada Secretaria.


Deseo expresarle mis sentimientos de buena salud a Usted, familia y equipo de trabajo.

De manera libre y espontánea, respetuosamente me permito solicitar el retiro de mi firma anexada en la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 367 de 2024 Cámara, 284 de 2024 Senado. "POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS PARA EL BIENIO DEL 1º DE ENERO DE 2025 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2026". Dicha iniciativa gubernamental, fue socializada en el correo institucional el día 26 de noviembre de 2024 y será publicada en la página web de la Corporación en el siguiente enlace:

<https://www.camara.gov.co/presupuesto-general-de-regalias-2>

Sin otro particular, apreciada Secretaria Diana Marcela, agradezco la atención a la presente correspondencia.

Con afecto,



HR. YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Área Zonas

C O N T E N I D O

Gaceta número 2087 - Viernes, 29 de noviembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES**PONENCIAS****Págs.**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 218 de 2024 Cámara, 144 de 2023 Senado, por la cual se crean los centros regionales de bienestar animal, se formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones.	1
Informe de Ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 410 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establece el Régimen de Responsabilidad Penal para Personas Jurídicas.	6

CARTAS DE RETIRO

Carta de retiro de firma en la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 367 de 2024 Cámara, 284 de 2024 Senado, por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1° de enero de 2025 al 31 de diciembre de 2026.	18
--	----