



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 741

Bogotá, D. C., jueves, 20 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2018 SENADO

por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

“Artículo 1°. *Modifíquese el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:*

“**Artículo 286. Definición de conflicto de interés.** Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses en los que se encuentren incurso. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la participación, discusión o votación del Congresista pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a su favor.

El conflicto de interés del Congresista también se hará extensivo a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

En todo caso, será conflicto de interés cuando el Congresista participe, discuta o decida sobre una norma que:

- Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- Apruebe exenciones o cualquier tipo de rebaja o beneficio tributario a favor de una persona, sector o gremio donde el Congresista tenga interés particular, actual y directo, de manera que el beneficio particular, actual y directo efectivamente se configuraría.
- Apruebe beneficios económicos a favor de una persona, sector o gremio donde el Congresista tenga interés particular, actual y directo, que efectivamente se configure.

No se considerará que exista conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- Cuando el Congresista participe, discuta o vote sobre una ley o un acto legislativo que otorgue beneficios o cargas que sean de carácter general.
- Cuando el beneficio material o judicial se podría o no configurar para él en el futuro.
- Cuando el Congresista participe, discuta o vote una ley o un acto legislativo que regula un sector frente al cual tiene una relación o trayectoria.
- Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos o cuando en la institución a elegir, se encuentren investigaciones pendientes del Congresista.

Artículo 2°. *Modifíquese el artículo 287 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:*

“**Artículo 287. Registro de Intereses Privados.** En cada una de las Cámaras se llevará el registro de intereses privados, en el cual los Congresistas consignarán la información relacionada con su actividad privada. En este registro se debe incluir, cuando menos, la siguiente información:

- Actividades económicas del Congresista; incluyendo su participación, directa o indirecta, en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización, con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera.
- Cualquier vinculación en cargos o empleos públicos; en el año inmediatamente anterior.
- Pertenencia y participación en otras juntas o concejos directivos, privados en el año inmediatamente anterior.

- d) Una relación de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil y cónyuge o compañero permanente, en la que consten las actividades desarrolladas por cada uno de aquellos, incluyendo su participación en los entes descritos en el literal a) anterior. Si al momento de esta declaración, el Congresista desconoce la información detallada de alguno de estos parientes, deberá manifestarlo bajo la gravedad de juramento.
- e) Una relación que incluya a los veinte (20) aportes más altos a su campaña, y los sectores a los que pertenecen, y el monto aportado.

Parágrafo 1°. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los sujetos obligados deberá actualizarse; y si no se hubiera actualizado tendrá que expresar cualquier conflicto de interés sobreviniente.

Parágrafo 2°. El Registro de Intereses Privados de los Congresistas, se consignará mediante las tecnologías de la información y comunicación en el sistema que administra el Secretario General de cada una de las Cámaras y el Secretario de cada comisión constitucional.

Artículo 3°. *Modifíquese el artículo 291 de la Ley 5ª. de 1992, el cual quedará así:*

“Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto de ley o acto legislativo presentará 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 o votación del proyecto en cuestión. El ponente incluirá en su ponencia esta descripción, y podrá ampliar los criterios establecidos por el autor del proyecto.

En los 5 días siguientes a la radicación del informe de ponencia de un proyecto acto legislativo o de ley, el secretario de la plenaria o comisión revisará el registro de intereses privados y publicará una lista con los nombres de los Congresistas que podrían estar incurso en conflicto de interés.

Quienes en principio se encuentren incurso en esa circunstancia o en la lista elaborada por la secretaría, podrán:

- a) Manifestar por escrito el conflicto de interés a la mesa directiva, que se entenderá aprobado. En la sesión de discusión y votación del proyecto respectivo, el Congresista se retirará de ella.
- b) En caso de considerar que el conflicto de intereses no se configura, el Congresista podrá apelar por escrito de manera inmediata en esa misma sesión.

Los Congresistas que consideren que existen circunstancias de conflicto de interés adicionales a aquellas presentadas en la exposición de motivos por el ponente, o que no estén en la lista elaborada por la secretaría, manifestarán el respectivo impedimento

en esa misma sesión, por escrito, el cual será enviado a la Comisión de Ética.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.* Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación, deroga el artículo 292 de la Ley 5ª. de 1992 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Señores Congresistas,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El conflicto de intereses es una figura tendiente a garantizar la imparcialidad de un Congresista al momento de debatir o votar un proyecto de ley o acto legislativo, para asegurar la prevalencia del bien común y no de los intereses personales del senador o representante, cuyo desconocimiento podría traer como consecuencia la pérdida de investidura.

Esta figura se encuentra regulada en múltiples normas, iniciando por la contenida en el artículo 182 superior que estableció el deber de los Congresistas de poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, concordante con el deber de actuar consultando siempre la justicia y el bien común, a su vez consagrado en el artículo 133 de la Carta Política.

Posteriormente surgiría la Ley 5ª. de 1992, es decir el Reglamento del Congreso, que dispuso la posibilidad de excusar el voto del Congresista cuando manifieste tener conflicto de intereses con el asunto que se debate (Art. 124); el deber del Congresista de poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración y cumplir estrictamente con las disposiciones relacionadas con incompatibilidades y conflictos de interés (Art. 268 numeral 6); la obligación del Congresista de declararse impedido en los debates y votaciones respectivas cuando exista interés directo en la decisión porque lo afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho (Art. 286); y el deber de comunicar por escrito el impedimento al Presidente de la Comisión o Plenaria al momento de advertirlo (Art. 292).

En la misma línea se encuentra la Ley 144 de 1994, por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas, que define el conflicto de intereses como el deber de los Congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado, de comunicar por escrito a la Mesa Directiva de la Corporación respectiva aquellas situaciones que configuren un interés o incidan directamente en los actos que se encuentran bajo estudio en el Congreso, para que aquella decida si el Congresista debe o no abstenerse de participar en el trámite y votación.

Finalmente, se encuentra el Código Disciplinario Único Ley 734 de 200, que incorporó todas las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses señalados en la Constitución y la ley (Art. 36); determina que todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho (Art. 40); y además establece como falta disciplinaria gravísima el actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses (Art. 48).

Si bien es cierto se encuentran diversos apartes normativos relacionados con este tema, debe reconocerse la necesidad de darle mayor seriedad a esta figura y poner unas condiciones claras para su adecuada puesta en práctica.

Es justamente ese el objeto de este proyecto de ley, que propone la configuración de un registro de intereses privados de los Congresistas, que será de público conocimiento, donde se encuentre la relación de parientes hasta segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, los cargos que desempeñan y las actividades que desarrollan. Dicho registro servirá de base para indicar de manera clara e inequívoca qué Congresistas se consideran incursos en conflicto de intereses, antes de la discusión de un proyecto de ley o acto legislativo y servirá de base para que la Comisión de Ética del Congreso analice y decida sobre la procedencia o no de los impedimentos, de conformidad con las causales establecidas, lo que proyectaría mayor seguridad jurídica y objetividad al proceso de decisión.

En conclusión, y en aras de actualizar las disposiciones legales en la materia, este proyecto de ley pretende puntualizar el alcance del conflicto de interés, introduce medidas para hacer públicos los intereses de los Congresistas, sus familiares, establece un procedimiento expedito para identificar

y tramitar las situaciones derivadas de conflictos de intereses.

De los señores Congresistas,

Mauricio Toro
Edwin Fabián Díaz Plata
Katherine Miranda
Eduardo Emilio Pacheco Cuello
John Milton Rodríguez
Maritza Martínez A.
Senador

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(Art. 139 y ss. Ley 5ª. de 1992)

El día 18 del mes 9 del año 2018 se radicó en este despacho el proyecto de ley número 148, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: el Presidente de la República doctor *Iván Duque Márquez*, el honorable Senador *Ernesto Macías Tovar*; los honorables Representantes *Luvi Katherine Miranda Peña*, *Mauricio Andrés Toro Orjuela*, *Edwin Fabián Díaz Plata*, *César Augusto Ortiz Zorro*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 148 de 2018 Senado, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Presidente de la República doctor *Iván Duque Márquez*, honorables Senadores *Ernesto Macías Tovar*, *John Milton Rodríguez*, *Eduardo Emilio Pacheco Cuello*, *Maritza Martínez*; honorables Representantes *Luvi Katherine Miranda Peña*, *Mauricio Andrés Toro Orjuela*, *Edwin Fabián Díaz Plata*, *César Augusto Ortiz Zorro*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase,

El presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar

Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2018
SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 3° en sus incisos “a” “b”, párrafos segundo y tercero de la Ley 1429 de 2010.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar el artículo tercero de la Ley 1429 de 2010 ampliando su rango poblacional y sectorial.

Artículo 2°. *Modifíquese el artículo Tercero (3°) en su Inciso “a” de la Ley 1429 de 2010, el cual que quedará así:*

Artículo tercero. a) Diseñar y promover programas de microcrédito y crédito orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas por personas menores de treinta y cinco (35) años. Técnicos por competencias laborales, técnicos profesionales, tecnólogos o profesionales que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para lo cual utilizará herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites.

Artículo 3°. *Modifíquese el artículo Tercero en su Inciso “b” de la Ley 1429 de 2010, que quedará así:*

Artículo tercero. b) Diseñar y promover en el nivel central y en las entidades territoriales, el desarrollo de programas de apoyo técnico y financiero para asistencia técnica, capital de trabajo y activos fijos, que conduzca la formalización y generación empresarial, y del empleo en los sectores tanto urbanos como rurales en infraestructura, vivienda, agricultura, innovación, minería, energía, turismo, salud, educación, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), desarrollo sostenible, artesanías, manufacturas, textiles y servicios.

Artículo 4°. *Modifíquese el artículo Tercero en el Parágrafo 2 de la Ley 1429 de 2010, que quedará así:*

Artículo tercero. Parágrafo 2°. El Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo en los sectores tanto urbanos como rurales en infraestructura, vivienda, agricultura, innovación, minería, energía, turismo, salud, educación, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), desarrollo sostenible, artesanías, manufacturas, textiles y servicios.

Artículo 5°. *Modifíquese el artículo Tercero en el Parágrafo 3 de la Ley 1429 de 2010, que quedará así:*

Artículo tercero. Parágrafo 3°. El Gobierno nacional expedirá el reglamento para que el Fondo Nacional de Garantías otorgue condiciones especiales, de garantía a empresas creadas por personas menores de treinta y cinco (35) años, tecnólogos, técnicos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial y del empleo, por el ochenta por ciento (80%) del valor del crédito requerido. De igual forma, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) otorgará las mismas condiciones especiales de garantía a las empresas creadas del sector agropecuario, que cumplen con las condiciones mencionadas previamente.

Artículo 6°. *Vigencia.* Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Mauricio Gómez Amín
MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

Andrés García Zuccardi
ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República

Fabio Arroyave Rivas
FABIO ARROYAVE RIVAS
Representante a la Cámara

Angélica Lozano
ANGÉLICA LOZANO
Senadora de la República

Modesto Aguilera
MODESTO AGUILERA
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

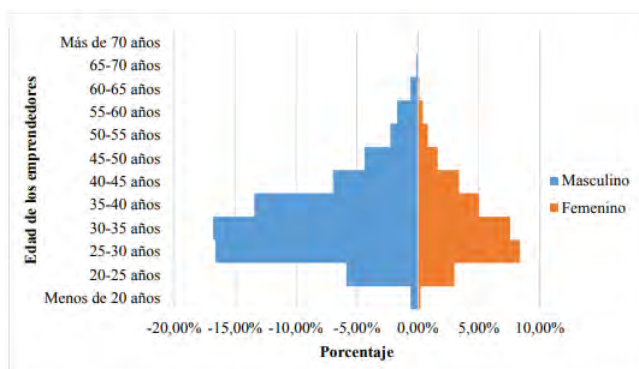
OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo ampliar el impacto a nivel de emprendimiento y generación empresarial, que actualmente promueve la Ley 1429 de 2010. Conociendo los retos y las necesidades que tiene la economía colombiana de diversificarse y propagar por generar nuevos sectores de producción y de empleo que favorezcan el desarrollo de Colombia, se ha considerado importante realizar las presentes modificaciones a la normativa actual para así generar un escenario de regulación preciso y consiente de las necesidades actuales del emprendimiento.

En primer lugar, se pretende aumentar el rango poblacional que propone la Ley 1429 de 2010, siendo este para jóvenes menores de veintiocho años de edad (28). Se considera que este rango poblacional debe modificarse por el estipulado en la Ley 1780 de 2016, siendo para menores de treinta y cinco años (35). Esta modificación permitiría ampliar el número de personas beneficiarias a la ley, llevar una concordancia normativa con la Ley 1780 de 2016, y a su vez, incentivar a un número mayor de personas que pueden contar con una formación académica mayor que pueden emplear para sus proyectos de emprendimiento empresarial.

Según un informe realizado por la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial del Gobierno nacional (Innpulsa), donde se realiza un mapeo poblacional de caracterizaciones de los proyectos de emprendimiento en Colombia, se determinó que “la edad emerge como un factor fundamental al momento de emprender una idea de negocio. De los emprendedores consultados (...), la mayor proporción se ubica entre los 25 y 35 años,”¹. Por consiguiente, se considera importante modificar el rango poblacional que actualmente propone la ley, considerando que según los estudios recientes de emprendimiento, el grupo demográfico que actualmente emprende en Colombia se ubica mayoritariamente entre la edad que se desea incluir con este proyecto de ley.

A continuación, en la presente gráfica² se ejemplifica la premisa propuesta en el informe, donde se evidencia por género, el rango de edad de las personas que actualmente, emprenden en Colombia.

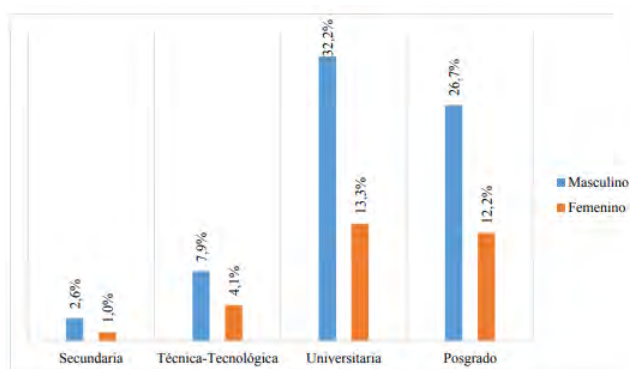


Gráfica 5. Edad contra Género. Elaboración del autor

De igual forma, se debe reconocer que dentro de ese mismo grupo demográfico, se determina la influencia que tiene la formación académica dentro de las personas que deciden emprender. Los resultados del informe concluyen que el nivel de escolaridad de las personas que actualmente

emprenden en Colombia, se ubica mayoritariamente en un nivel universitario de pregrado y posgrado, relacionando así este nivel de formación académica con la edad promedio de las personas que generan empresa.

Por lo tanto, también se considera importante reconocer la necesidad de ampliar el rango poblacional que presenta la ley, con el propósito de abarcar un sector de la población que tiende a generar proyectos de emprendimiento de manera más permanente. La siguiente gráfica³ muestra los resultados presentados en el informe, donde evidencian la influencia del nivel de escolaridad con quienes producen proyectos de emprendimiento en el país.



Gráfica 6. Escolaridad contra Género. Elaboración del autor

Por otro lado, teniendo en cuenta que la ley actual describe dentro de su artículo 3° en su inciso “b” la necesidad de incluir a las entidades estatales en la promoción de generación de empresas en Colombia mediante programas de apoyo técnico y financiero. Se identifica que estos solo se promueven dentro del sector rural siguiendo lo que estipula la norma. Reconociendo este panorama, se considera que las entidades estatales correspondientes, deben incentivar este tipo de programas de apoyo para demás sectores de producción rural y urbana donde igualmente se pueden generar proyectos de emprendimiento.

Los sectores que se proponen incluir dentro de la normativa se reconocen como aquellos donde se identifica que se puede presentar un mayor número de proyectos de emprendimiento y generación empresarial. Partiendo de la intención del Gobierno actual, de incentivar estos mismos a un nivel más industrial y productivo, se deciden incluir dentro de la ley sectores tanto urbanos como rurales, donde se evidencien proyectos de emprendimiento en infraestructura, vivienda, agricultura, innovación, minería, energía, turismo, salud, educación, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), desarrollo sostenible, artesanías, manufacturas, textiles y servicios.

De esta forma, bajo estas modificaciones, se responsabilizará a las entidades estatales

¹ Innpulsa. Informe sobre Mapeo y Caracterización del Ecosistema de Emprendimiento en Colombia con Énfasis en la Localización de las Startups. (Página 40). Consúltase en: <https://www.innpulsa.com/es/mapeo-ecosistema-de-emprendimiento>

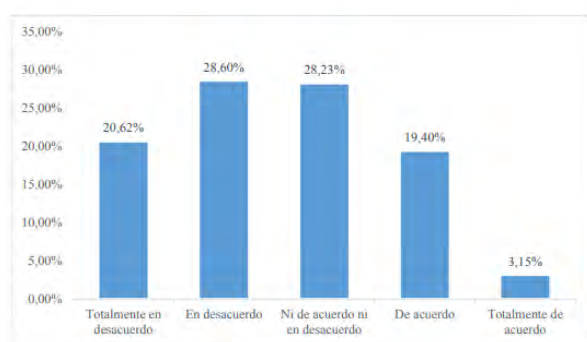
² Innpulsa. Informe sobre Mapeo y Caracterización del Ecosistema de Emprendimiento en Colombia con Énfasis en la Localización de las Startups. (Página 42). Consúltase en: <https://www.innpulsa.com/es/mapeo-ecosistema-de-emprendimiento>.

³ Innpulsa. Informe sobre Mapeo y Caracterización del Ecosistema de Emprendimiento en Colombia con Énfasis en la Localización de las Startups. (Página 43). Consúltase en: <https://www.innpulsa.com/es/mapeo-ecosistema-de-emprendimiento>.

correspondientes, a generar programas de apoyo técnico y financiero que de igual manera incluyan más sectores y permitan generar un ambiente propicio para el emprendimiento. Dentro de este punto, es importante resaltar el informe generado por la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial del Gobierno nacional (Innpulsa), donde se describe la percepción de los emprendedores hacia la ayuda estatal y su reglamentación. Este mismo concluye que “la percepción de los emprendedores frente al apoyo recibido por parte del estado colombiano y sus regulaciones es principalmente desfavorable.”⁴.

Esto se debe fundamentalmente a que se considera que no existe un escenario normativo que incentive a la generación de empresa en el país. **Los emprendedores argumentan que el acceso a subsidios públicos como fuente de financiación es de difícil acceso, la reglamentación actualmente es deficiente debido su costo y extensa tramitología, lo cual finalmente, se transforma en un obstáculo para emprender y formalizarse.**

La siguiente gráfica⁵ del informe muestra la tendencia de respuesta de los emprendedores a la premisa sobre si el Estado colombiano apoya a las empresas nuevas y en crecimiento, arrojando un resultado de percepción completamente desfavorable.



Gráfica 67. El Estado colombiano apoya a las empresas nuevas y en crecimiento. Elaboración del autor

De igual forma, mediante las modificaciones que se desean implementar en la ley actual, se decide incluir dentro del párrafo tercero del artículo tercero, la posibilidad de que el Gobierno nacional permita que a través del Fondo Nacional de Garantías y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, se otorguen las condiciones especiales de garantía para las pequeñas y medianas empresas que surgen por personas menores de treinta y cinco años, creando así de esta forma un incentivo adicional para la generación empresarial.

Bajo estas modificaciones se reconoce la importancia de atender las necesidades que

⁴ Innpulsa. Informe sobre Mapeo y Caracterización del Ecosistema de Emprendimiento en Colombia con Énfasis en la Localización de las Startups. (Página 95). Consúltase en: <https://www.innpulsacolombia.com/es/mapeo-ecosistema-de-emprendimiento>

⁵ Innpulsa. Informe sobre Mapeo y Caracterización del Ecosistema de Emprendimiento en Colombia con Énfasis en la Localización de las Startups. (Página 97). Consúltase en: <https://www.innpulsacolombia.com/es/mapeo-ecosistema-de-emprendimiento>

actualmente tienen las personas que deciden emprender en Colombia, este proyecto de ley busca así impulsar al Estado colombiano y sus entidades correspondientes a generar escenarios atractivos para la generación de empresas y de empleo en el país. Con las presentes modificaciones no solo se desea iniciar una transformación normativa, sino igualmente, promover que las entidades de nivel estatal se comprometan con el emprendimiento y el desarrollo de otros sectores de la economía del país, los cuales demandan normas, programas y políticas públicas eficientes acorde a sus necesidades.

Fundamento Jurídico

La Constitución Política de Colombia de 1991, dispone en su artículo 25. “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”.

Ley 1429 de 2010 “Artículo 3°. *Focalización de los programas de desarrollo empresarial.* Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá:

- Diseñar y promover programas de microcrédito y crédito orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas por jóvenes menores de 28 años Técnicos por competencias laborales, técnicos profesionales, tecnólogos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para lo cual utilizará herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites.”.

Tal y como lo desarrolla claramente la jurisprudencia Constitucional, a través de su Sentencia C-115 de 2017 M. P. Alejandro Linares, en la demanda de inconstitucionalidad, presentada en contra de la Ley 1429 de 2010. Extractando apartes de la novedosa decisión, nos hace absoluta claridad sobre temas que fueron objeto de diferencias conceptuales, pero que afortunadamente la Honorable Corte constitucional, resolvió:

23. En efecto, uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho es el de la superación de la igualdad formal ante la ley, conocida también como igualitarismo o igualdad matemática, para dar paso a la igualdad material, es decir, aquella adaptada y que permite tratos jurídicos diferenciados, con el fin de “*remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho. La igualdad sustancial revela, entonces, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos*”.

El mandato de propender porque la igualdad sea real, material o efectiva y no meramente formal o

aparente, previsto en los incisos 2 y 3 del artículo 13 de la Constitución Política, se materializa en una regla de trato diferenciado o adaptado y de formulación de políticas públicas focalizadas, destinadas a corregir desigualdades de hecho de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de inferioridad, así como respecto de los grupos tradicionalmente marginados o discriminados. De esta manera, las políticas públicas, incluida la legislativa, cuando consultan el principio de igualdad en pro de lograr la igualdad material, realizan una actividad estatal que se califica como equitativa.

Literal B. número 34. La razonabilidad de la medida de fomento al empleo y la creación de empresas por parte de jóvenes menores de 28 años.

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades del principio de proporcionalidad. No obstante sus diferentes manifestaciones, cumple fundamentalmente el rol de guiar la labor del legislador en el desarrollo de los mandatos constitucionales y determinar, a la vez, un parámetro para juzgar la validez de medidas que impliquen restricciones a normas constitucionales que admiten ponderación, es decir, aquellas que establecen mandatos no definitivos o mandatos prima facie como ocurre con las normas que reconocen el derecho de todas las personas a la igualdad (Art. 13), a la personalidad jurídica (Art. 14), al libre desarrollo de la personalidad (Art. 16) o a la libertad de locomoción (Art. 24).

“El principio de proporcionalidad está lógicamente implicado en la concepción de los derechos fundamentales como mandatos de optimización, adoptada por esta Corporación. En ese sentido, los derechos indican propósitos particularmente valiosos para la sociedad que deben hacerse efectivos en la mayor medida, dentro de las posibilidades fácticas (medios disponibles) y las posibilidades jurídicas, que están dadas por la necesidad de garantizar, a la vez, eficacia a todos los derechos fundamentales e incluso a todos los principios constitucionales.

El estudio de los medios se lleva a cabo mediante los principios de idoneidad (potencialidad del medio para alcanzar el fin), necesidad (ausencia de medidas alternativas para lograr el fin perseguido) y el estudio de los límites que cada derecho impone a otro, en el marco de un caso concreto, mediante el principio de proporcionalidad en sentido estricto. Es decir, mediante la evaluación del grado de afectación (y eficacia) de los principios en conflicto, analizando la importancia de los principios en conflicto en un momento histórico determinado, la gravedad de la afectación de cada derecho, y la certeza de la afectación, a partir de la evidencia empírica presente en el caso concreto.”

A partir de tal premisa, este tribunal ha establecido que, sin perjuicio de otros métodos de interpretación y argumentación, es pertinente aplicar el juicio de proporcionalidad en aquellos casos en los que debe definirse si una restricción de normas

que admiten diferentes grados y formas de realización –usualmente conocidas bajo la denominación de principios– es compatible con la Constitución. Se trata de un instrumento que con fundamento en la obligación del Estado de garantizar la efectividad de los derechos establecidos en la Constitución (Arts. 2, 4, 6 y 241) tiene por objeto evitar restricciones excesivas (interdicción de exceso) y protecciones insuficientes (interdicción de la infra protección). Por ello entonces la proporcionalidad es entonces también una categoría de cardinal relevancia para asegurar la exclusión de la arbitrariedad o del capricho.

En esta oportunidad la Corte ha constatado la existencia de diferentes perspectivas en relación con las exigencias que se desprenden del referido principio y, en particular, con la estructura del juicio de proporcionalidad. En atención a ello, la Sala Plena considera pertinente identificar los criterios generales que deben orientar la aplicación de dicho principio, a través del método del test o juicio de proporcionalidad.

La Corte ha señalado que el juicio de proporcionalidad no puede ser aplicado con la misma intensidad en todos los casos. De proceder así las competencias de los diferentes órganos del Estado, así como las posibilidades de actuación de los particulares en ejercicio de la libre iniciativa privada, podrían resultar anuladas o afectadas gravemente. En esa dirección la Sala Plena de este tribunal ha indicado:

“La graduación del juicio toma nota de que existen materias o formas de conducta que tienen un impacto o relevancia constitucional especial y, en esa medida, el examen de la regulación debe resultar especialmente cuidadosa, al paso que existen ciertos asuntos que pese a no ser totalmente irrelevantes para la Constitución, no tienen un efecto directo en ella de manera que pueden existir múltiples opciones regulatorias. En la sentencia C-093 de 2001 la Corte se ocupó de enfrentar las objeciones formuladas en contra de la aplicación de juicios de diferente intensidad:

“Ahora bien, la posibilidad de realizar análisis de constitucionalidad de distinta intensidad ha sido cuestionada por algunos analistas, que consideran que esa metodología implica que el juez constitucional renuncia a ejercer sus responsabilidades pues, al realizar un escrutinio suave o intermedio, esta Corporación estaría, en ciertos casos, permitiendo que regulaciones levemente inconstitucionales se mantuvieran en el ordenamiento. Según estas perspectivas, el control constitucional debe ser siempre estricto y fuerte, pues la Corte tiene como función garantizar la integridad y supremacía de la Carta en todos los ámbitos (C. P. Art. 241), por lo cual debe, en todos los casos, garantizar que las normas revisadas se ajusten, en forma estricta, a los postulados y mandatos constitucionales, ya que la Constitución es norma de normas (C. P. Artículo 4°).

La Corte considera que esa posición es respetable pero que no es de recibo, ya que parte de un equívoco conceptual, puesto que confunde

la flexibilidad del escrutinio constitucional con una erosión de la supremacía constitucional y un abandono por parte del juez constitucional de sus responsabilidades. Sin embargo la situación es muy diferente: es la propia Constitución la que impone la obligación al juez constitucional de adelantar, en ciertos casos y materias, un escrutinio constitucional más dúctil, precisamente para respetar principios de raigambre constitucional, como la separación de poderes, la libertad de configuración del Legislador, la participación democrática, el pluralismo y la autonomía de los particulares.”

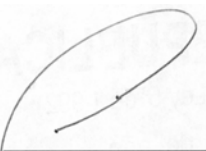
De acuerdo con la intensidad fijada el examen reconocerá una mayor o menor amplitud en el ejercicio de las competencias por parte de las autoridades o en la actuación de los particulares. Esta deferencia no obedece a razones de conveniencia sino a la importancia de reconocer que de la Constitución también se desprende una exigencia, vinculante para la Corte, de abstenerse de interferir indebidamente en el cumplimiento de las funciones asignadas a otros órganos del poder públicos o en los ámbitos de actuación exclusiva de los particulares. En otras palabras, la graduación del juicio constituye un instrumento necesario para proteger las normas constitucionales que definen y delimitan márgenes de actuación o valoración”.

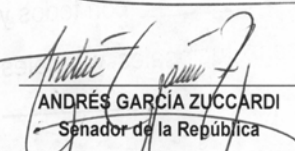
38. Con apoyo en esta consideración, la Corte ha advertido que en función de su intensidad el juicio de proporcionalidad puede ser débil, intermedio o estricto. La intensidad incide, o bien en lo que exige la aplicación de cada uno de los pasos que componen el juicio, o bien en la relevancia de algunos de sus pasos. A continuación, retomando las reglas establecidas en la Sentencia C-673 de 2001, se precisa su estructura.
39. El juicio de proporcionalidad de intensidad estricta exige verificar, previamente,
 - (i) persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, urgente o inaplazable. Una vez ello se establece, debe determinarse si tal medio resulta (ii) efectivamente conducente, (iii) necesario y (iv) proporcionado en sentido estricto. Se trata de una revisión rigurosa de la justificación de la medida juzgada y se aplica, entre otros casos, en aquellos en los que la medida supone el empleo de categorías sospechosas, afecta a grupos especialmente protegidos, o impacta el goce de un derecho constitucional fundamental.
40. El juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia exige establecer, en un primer momento, si la medida (i) se orienta a conseguir un propósito constitucionalmente importante. Una vez ello se comprueba, debe establecerse si resulta (ii) efectivamente conducente para alcanzar dicho propósito. El examen intermedio ha sido aplicado por la Corte en aquellos casos en los que la medida acusada se apo-

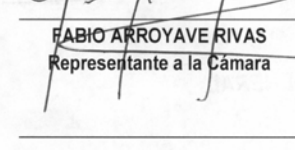
ya en el uso de categorías semisuspechosas, afecta el goce de un derecho constitucional no fundamental o constituye un mecanismo de discriminación inversa.

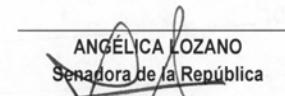
41. El juicio de proporcionalidad de intensidad débil impone determinar, inicialmente, si la medida (i) persigue una finalidad constitucional legítima o no prohibida por la Constitución. En caso de ser ello así, se requiere además establecer si (ii) el medio puede considerarse, al menos prima facie, como idóneo para alcanzar la finalidad identificada. La Corte ha considerado pertinente aplicar este juicio cuando se juzgan, entre otras, medidas adoptadas en desarrollo de competencias constitucionales específicas o de naturaleza tributaria o económica.
42. Es necesario advertir que el juicio de proporcionalidad, en todos estos casos, se encuentra precedido de un examen que tiene por propósito definir si la medida cuyo juzgamiento se pretende está directamente proscrita por la Carta. Así por ejemplo, no resulta permitido acudir a medidas como la tortura y las penas crueles, inhumanas o degradantes (Art. 12), la prisión perpetua o el destierro (Art. 34) o la expropiación sin indemnización (Arts. 58 y 59).
43. En cada caso deberá el juez valorar las diferentes razones que concurren para fundamentar la intensidad del juicio, de acuerdo con los criterios jurisprudencialmente establecidos, sin que le sea vedado, de manera razonada y a la luz del caso concreto, incrementar o disminuir la intensidad. Esta decisión, previa al desarrollo del juicio propiamente dicho, es determinante del margen de acción o actuación del creador o autor de la medida que se somete al juzgamiento de este tribunal. En efecto, la posibilidad de que la norma o actuación examinada sea declarada inconstitucional es mayor en aquellos casos en los que se impone la superación de un examen estricto, mientras que ocurre lo opuesto cuando se trata de la justificación de un juicio débil.”

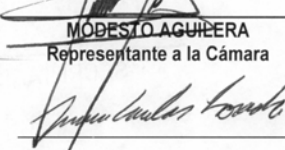
De conformidad con lo anterior es fundamental que el Estado Colombiano, garantice las herramientas necesarias para coadyuvar a los conciudadanos en la consecución de espacios laborales que cubran en primera instancia sus necesidades básicas y; para el caso que nos ocupa que es el contribuir con la generación de empleo en los diferentes sectores económicos del país. De conformidad, igualmente a lo preceptuado con lo que regula la ley 1780 de 2016, a través del cual se reguló la promoción del empleo y el emprendimiento juvenil, con el fin de realizar mayores esfuerzos, para que más jóvenes se formalicen en una actividad u oficio, que les permita a ellos y a sus familias generar más ingresos.


 MAURICIO GÓMEZ AMÍN
 Senador de la República


 ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
 Senador de la República


 FABIO ARROYAVE RIVAS
 Representante a la Cámara


 ANGÉLICA LOZANO
 Senadora de la República


 MODESTO AGUILERA
 Representante a la Cámara

Referencias

1. Constitución Política de la República de Colombia. (1991). Consúltense en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
2. Ley 1429 de 2010. *Diario Oficial* número 47.937 de 29 de diciembre de 2010. Colombia. Consúltense en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html
3. Ley 1780 de 2016. *Diario Oficial* número 49.861 de 2 de mayo de 2016. Colombia. Consúltense en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1780_2016.html
4. Innpulsa. Informe sobre Mapeo y Caracterización del Ecosistema de Emprendimiento en Colombia con Énfasis en la Localización de las Startups. Consúltense en: <https://www.innpulsa.com/es/mapeo-ecosistema-de-emprendimiento>
5. Corte Constitucional de Colombia. C-115 / 17. MP. Alejandro Linares. Consúltense en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-115-17.htm
6. Corte Constitucional de Colombia. C-093 / 01. Consúltense en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-093-01.htm
7. Corte Constitucional de Colombia. C-673 / 01. Consúltense en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-673-01.htm

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
 (Art. 139 y ss. Ley 5ª. de 1992)

El día 18 del mes de septiembre del año 2018 se radicó en este despacho el proyecto de ley número 149, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: los honorables Senadores: *Mauricio Gómez Amín, Andrés García Zuccardi, Angélica Lozano Correa*; honorables Representantes: *Fabio Fernando Arroyave, Modesto Enrique Aguilera, Juan Carlos Lozada*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARIA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el proyecto de ley número 149 de 2018 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 3º en sus incisos “a” “b”, párrafos segundo y tercero de la Ley 1429 de 2010*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Mauricio Gómez Amín, Andrés García Zuccardi, Angélica Lozano Correa*; honorables Representantes: *Fabio Fernando Arroyave Rivas, Modesto Enrique Aguilera Vides, Juan Carlos Lozada Vargas*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase,

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2018 SENADO

por medio del cual se regula el cabildeo y se crea el Registro Nacional de Cabilderos.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular el ejercicio del cabildeo con los fines de garantizar la transparencia y asegurar la igualdad de oportunidades para la participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito de la administración pública y para la promoción de causas e intereses ante las ramas del poder público y los organismos del estado.

Artículo 2º. Alcance. Todos los servidores públicos, en especial las autoridades obligadas

en esta ley deberán hacer cumplir el objeto de la presente ley y las disposiciones en ella establecidas.

Artículo 3°. Definiciones. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

- a) Cabildeo: Toda actividad desarrollada por personas naturales o jurídicas en representación propia, de terceros, de organizaciones o grupos de interés, que tenga por objeto la promoción de intereses y objetivos legítimos y lícitos de personas, entidades u organizaciones privadas o públicas ante autoridades públicas, relacionadas con las funciones y las decisiones que en el ejercicio de sus competencias se adopten;
- b) Cabildero: Aquella persona natural o jurídica que, previa inscripción en el Registro Público Nacional de Cabilderos (RPNC), adelante actividades de cabildeo en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales, en relación con las legislaciones y decisiones emitidas o por emitir de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial o de carácter administrativo, sin perjuicio del vínculo, civil, comercial o laboral que los relacione haya o no subordinación. Las obligaciones del cabildero con el cliente serán de medio;
- c) Cliente: Para los efectos de esta ley, toda persona natural o jurídica empleadora de un cabildero o contratante de servicios de cabildeo se considera como cliente. Toda actuación adelantada por un cabildero en el marco de las actividades para las que fue empleado o contratado, se presumirán aprobadas por su cliente;
- d) Promoción de causas o intereses: Son procesos de movilización y participación activa, organizada y planificada de personas naturales o jurídicas, grupos o sectores determinados de la sociedad civil, por los cuales se busca incidir en la toma de decisiones y la creación de políticas públicas, con el objeto de obtener la materialización de aspiraciones puntuales a través de sus planteamientos y propuestas;
- e) Nivel mínimo de revelación de información: Es aquel que se alcanza con el suministro y la publicación de la información sobre cabilderos; la naturaleza del interés promovido, defendido o representado; y la información sobre todas las reuniones y viajes realizados por las autoridades, dentro del marco de cada actividad de cabildeo, en los términos de la presente ley. Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades podrán, mediante acto administrativo motivado, aumentar el nivel mínimo de revelación que establece la presente ley para sus funcionarios;
- f) Huella de Cabildeo: Reporte que contiene todos los registros del RPNC vinculados a una de las actuaciones públicas referenciadas en el artículo 9° de la presente ley, que permita

trazar con total veracidad y transparencia las actividades de cabildeo asociadas a la misma.

Artículo 4°. Autoridades obligadas. Estarán obligados a adoptar las regulaciones previstas en la presente ley, las siguientes autoridades:

- a) Sector Central de la Rama Ejecutiva en el Nivel Nacional: El Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros, los Viceministros, los Directores de Departamentos Administrativos, los Superintendentes de Superintendencias sin personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas sin personería jurídica, así como los Altos Comisionados, Ministros Consejeros, Secretarios y Directores de la Presidencia de la República. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores; de igual manera a los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria. Así como los Embajadores, y Cónsules;
- b) Sector Descentralizado de la Rama Ejecutiva en el Nivel Nacional: Los Superintendentes de Superintendencias con personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas con personería jurídica, los Directores y los miembros de los Consejos Directivos de las Agencias, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios y los miembros de las Comisiones de Regulación. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores;
- c) Rama Ejecutiva del Nivel Territorial: Alcaldes municipales, alcaldes de distrito y el alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá, Gobernadores, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios, los Diputados, Concejales y miembros de las Unidades de Apoyo Normativo. Así mismo, estarán cobijados por la presente ley sus Secretarios, Secretarios Privados, Secretarios Generales, Subsecretarios, Directores y Asesores; de igual manera a los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria, del orden regional, distrital y municipal;
- d) Rama Legislativa: Los Congresistas, los Directores Administrativos, los Secretarios y Subsecretarios de las Comisiones y las Plenarias;
- e) Rama Judicial: El Fiscal General de la Nación, los magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Director Ejecutivo de la Rama Judicial, los magistrados de la Corte Constitucional y los magistrados del Consejo Superior de la Ju-

dicatura Sala Disciplinaria o quien haga sus veces y los magistrados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en lo que tiene que ver con el ejercicio de la función administrativa que les compete, al igual que los magistrados de los Tribunales. Así mismo, estarán cobijados por esta ley sus asesores;

- f) Órganos de control, organismos autónomos e independientes: el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, los magistrados del Consejo Nacional Electoral, los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, los Rectores de las Universidades Públicas, los directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, los comisionados de la Comisión Nacional del Servicio Civil y, en general, los servidores públicos del nivel directivo y asesor de los órganos autónomos e independientes. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Delegados, Directores y Asesores y Representantes en cualquier nivel territorial;
- g) En las Fuerzas Armadas: El Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional, el Comandante del Ejército, el Comandante de la Armada Nacional, el Comandante de la Fuerza Aérea, y los demás miembros de la Fuerza Pública encargados de las adquisiciones.

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

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

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

Artículo 5°. Registro Público Nacional de Cabilderos. Créase el Registro Público Nacional de Cabilderos (RPNC), el cual será administrado por la Procuraduría General de la Nación.

El RPNC contendrá información sobre los cabilderos, cada uno de los cuales contará con un perfil que permita la consulta y asociación de información. La información mínima sobre cabilderos que deberá incluir será:

- a) Nombre, identificación, domicilio, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos. Si el cabildero fuera una persona jurídica, deberá incluirse el Certificado de Existencia y Representación Legal;
- b) Nombre, identificación, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos, así como la descripción general de actividades y áreas

de interés de los clientes que represente en la actualidad y los que haya representado con anterioridad a la existencia del registro;

- c) Las actividades de cabildeo desplegadas por los cabilderos en relación con cada cliente;
- d) Autoridad contactada y funcionario(s) público(s) ante quien(es) se ejercieron las actividades de cabildeo;
- e) Los materiales, datos o información que el cabildero aporte ante las respectivas autoridades frente a las cuales desempeñe sus actividades profesionales respecto de los temas o asuntos que patrocinen o promuevan, los cuales deberán ser claramente identificables en cuanto su origen y autoría.

Parágrafo. La Procuraduría General deberá ofrecer la asesoría y asistencia necesaria para garantizar el fácil y adecuado ingreso y consulta de la información para la utilización del RPNC, brindado especial asistencia a los grupos sociales y de especial protección constitucional, para el cumplimiento de la presente ley y a las entidades territoriales que por sus condiciones de infraestructura y disponibilidad tecnológica así se lo soliciten.

Artículo 6°. Funcionalidades del Registro Público Nacional de Cabilderos. Todas las funcionalidades del RPNC disponibles al público serán gratuitas a través de internet y permitirán, como mínimo:

- a) El suministro, consulta y descarga de la información que el RPNC contenga;
- b) El suministro de información de los cabilderos y su validación por parte de las autoridades, en los términos de la presente ley;
- c) Desplegar en internet, ya sea por medio de computadores o equipos móviles, de manera actualizada, comprensible y detallada la información señalada en la presente ley;
- d) Consultar, ordenar y descargar la información de manera personalizada, completa y fácil de comprender;
- e) La descarga de la información como datos abiertos, en los términos de la Ley 1712 de 2014;
- f) Contar con los estándares de seguridad necesarios para garantizar su integridad;
- g) La exigencia de un mayor nivel de revelación a cargo de cualquier entidad, en los términos del artículo 3°, literal f), de la presente ley;
- h) La obtención de un reporte de huella de cabildeo, en los términos del artículo 30 de la presente ley.

Artículo 7°. Suministro de la información. La información señalada en la presente ley será suministrada por cada uno de los cabilderos a la Procuraduría General a través de la plataforma que para este objetivo disponga la entidad.

El suministro de información a cargo de los cabilderos estará amparado por el principio constitucional de presunción de buena fe de los particulares en todas las gestiones que adelanten ante

las autoridades públicas. Sin perjuicio de lo anterior, la información podrá ser objeto de verificación por parte de la Procuraduría General si tuviera dudas sobre la información o si así se lo requiriera una autoridad o un particular, a través de los medios que estime conveniente.

La Procuraduría General dará aviso a las entidades competentes e iniciará de oficio, las actuaciones a las que haya lugar si encontrare irregularidades.

Artículo 8°. Validación del registro del interés promovido, defendido o representado. El RPNC notificará a la autoridad obligada para cada caso, del registro de información por parte del cabildero, la cual contará con hasta siete (7) días para validar la información. Agotado este plazo o el otorgado para corregir errores, la información asociada al registro y validación de actividades de cabildeo será pública. La validación a cargo de las autoridades estará amparada por el principio de buena fe.

Si la autoridad contactada encuentra alguna inconsistencia, deberá proceder a corregirla a través del mismo sistema de captura de información, actuación que será registrada y notificada de manera automática por el sistema a la Procuraduría General.

Si después de siete (7) días posteriores a la ocurrencia del contacto, el cabildero no hubiera registrado el mismo, la autoridad contactada deberá poner la situación en conocimiento de la Procuraduría General a través de los canales que se establezcan para el efecto.

Artículo 9°. El cabildeo podrá ejercerse con los siguientes objetivos:

1. La promoción, iniciación, reforma, derogación, ratificación o expedición de leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos o reglamentos, de competencia de los órganos legislativos, técnicos, políticos y de dirección numerados en el artículo cuarto de la presente ley en el ejercicio de sus facultades y competencias.
2. La adopción de decisiones o ejecución de acciones administrativas, programáticas o de gobierno que tengan que ver con políticas públicas y las facultades asignadas constitucional y legalmente al Ejecutivo en todos sus niveles.
3. El ejercicio de competencias para la nominación o elección de funcionarios;
4. La adopción de autos o sentencias por parte de las autoridades judiciales concernidas en esta ley.
5. Todos aquellos otros de similar naturaleza que guarden relación con los anteriores.

Parágrafo 1°. En todo caso, las acciones de cabildeo o de promoción de causas serán entendidas como gestiones de particulares o de grupos de interés que se ejercen en legítimo uso de los derechos constitucionales y que de ningún modo establecen obligaciones a cargo de los órganos y autoridades a las que se dirijan, fuera de las constitucionales y legalmente establecidas.

Parágrafo 2°. Ninguna persona podrá desarrollar actividades de cabildeo si no se encuentra inscrita en el Registro Público Nacional de Cabilderos (RPNC) a que se refiere esta ley.

Artículo 10. Actividades no consideradas como cabildeo. No serán consideradas actividades de cabildeo, por lo que no requerirán registro previo en el Registro Público Nacional de Cabilderos (RPNC), las siguientes:

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

Artículo 11. Derechos de las autoridades públicas. Son derechos de las autoridades públicas, en relación con el cabildeo, los siguientes:

- a) Decidir si aceptan o no ser contactadas por los cabilderos;
- b) Tener acceso, de manera oportuna al RPNC;
- c) Establecer esquemas de atención que permitan optimizar su función, incluso a través de la delegación en los términos de la Ley 489 de 1998.

Artículo 12. Obligaciones de las autoridades. Son obligaciones de las autoridades, en relación con el cabildeo y en los términos señalados por la presente ley:

- a) Verificar oportunamente que la persona que realice contactos con ella con el fin de llevar a cabo actividades de cabildeo se encuentre registrada en el RPNC;
- b) Validar la información registrada por los cabilderos sobre los contactos que hubieren mantenido;
- c) Denunciar ante las autoridades competentes el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley;
- d) Suministrar al RPNC la información sobre los viajes que realicen, siempre que estos sean financiados por cabilderos o clientes, a más tardar siete (7) días después de culminado el viaje. Específicamente, se deberá consignar el destino del viaje, los eventos, cursos y similares a los que asistan, el costo total, la persona jurídica o natural que lo financió y el objeto del mismo;
- e) Publicar visitas recibidas en despacho con fecha y tema a tratar.

Parágrafo. Cuando la información registrada por los cabilderos sea errónea, las autoridades les otorgarán un plazo de treinta (30) días para que realicen la respectiva corrección.

Artículo 13. Prohibiciones para las autoridades. Las autoridades deberán abstenerse de establecer comunicaciones para actividades de cabildeo con personas no inscritas en el RPNC.

Así mismo, a las autoridades les estará prohibido recibir cualquier tipo de regalos o dádivas de parte de los cabilderos o sus clientes que puedan tener intereses en las decisiones que estas adopten en ejercicio de sus funciones constitucionales y/o legales.

Artículo 14. Derechos de los cabilderos. Son derechos de los cabilderos:

- a) Acceder al RPNC y registrar su información;
- b) Contactar a las autoridades obligadas en la presente ley;
- c) Ingresar a las instalaciones de las entidades a las cuales pertenecen las autoridades, dentro de las limitaciones de circulación establecidas por cada entidad.

Artículo 15. Obligaciones de los cabilderos. Son obligaciones de los cabilderos, en relación con el cabildeo:

- a) Inscribir de manera oportuna, suficiente y verídica la información requerida en el RPNC;
- b) Informar a la autoridad ante la cual se realiza la actividad de cabildeo que se encuentran inscritos en el RPNC, así como la información contenida en este, en particular, lo relacionado con el interés que representan en sus gestiones y la información relevante sobre el cliente;
- c) Reportar las actividades de cabildeo desplegadas, según lo establecido por el artículo 7° de la presente ley, dentro de los siete (7) días siguientes a su ocurrencia;

- d) Poner de presente ante sus clientes cualquier conflicto de interés que se presente en el ejercicio de su actividad y abstenerse de realizar actividades de cabildeo bajo ese supuesto.

Artículo 16. Prohibiciones para los cabilderos.

A los cabilderos les estará prohibido:

- a) Iniciar actividades de cabildeo sin estar debidamente inscritos en el RPNC;
- b) Defender o representar simultáneamente intereses opuestos o contradictorios, aunque se haga ante autoridades o instancias distintas;
- c) Adelantar actividades de cabildeo ante entidades en donde prestaron su servicio como funcionarios o contratistas dentro de los dos años anteriores al ejercicio de la actividad;
- d) Hacer uso de información sujeta a reserva legal de la cual llegaren a tener conocimiento en su trato con las autoridades, incluso si esta puede representar un beneficio para su cliente.

Artículo 17. Reporte al Congreso de la República. La Procuraduría General de la Nación deberá producir un informe anual para el Congreso de la República, el cual podrá hacer parte del informe de que trata el numeral 8 del artículo 277 de la Constitución Política, con los resultados de RPNC, el número de investigaciones iniciadas y el número de sanciones impuestas. Además, incluirá las demás informaciones que a su juicio resulten pertinentes para ilustrar al Congreso de la República sobre la eficacia y eficiencia de la norma y las recomendaciones necesarias para su optimización.

Artículo 18. Principio de máxima publicidad. Esta ley tendrá como eje el principio de máxima publicidad de la información, con el fin de que en los niveles nacional, departamental y municipal la información sea conocida por el máximo número de ciudadanos de manera comprensible, suficiente y oportuna.

Artículo 19. Conductas sancionables. Será sujeto de sanción, en los términos del presente capítulo, el cabildero que incumpla los deberes o incurra en las prohibiciones consagradas en esta ley, dando lugar a la aplicación de las siguientes sanciones:

- i) La publicación de la información relativa a la infracción;
- ii) La obligación de terminar la conducta contraria o dar cumplimiento inmediato a la conducta omitida, según fuera el caso;
- iii) Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales;
- iv) Retiro del registro en el RCP hasta por cinco (5) años.

Artículo 20. Competencia sancionatoria. Modifíquese el inciso 1° del artículo 53 de la Ley 734 de 2001, así:

“Artículo 53. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; a quien adelante actividades

de cabildeo ante autoridades públicas; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales”.

Artículo 21. Procedimiento para la imposición de sanciones a los cabilderos. Para la imposición de sanciones, la Procuraduría General de la Nación adelantará el procedimiento establecido en la Ley 734 de 2000 y las normas que lo modifiquen, sustituyan o remplacen.

Artículo 22. Falta grave para las autoridades. Será falta disciplinaria grave para los servidores públicos descritos como autoridades obligadas en la presente ley, la incursión en las conductas prohibidas o la omisión del cumplimiento de las obligaciones que establezca la regulación legal sobre esta materia y será sancionada bajo el procedimiento disciplinario vigente.

Artículo 23. Publicación de información sobre infractores. La Procuraduría General de la Nación deberá publicar la información sobre los infractores en un apartado especial de la página web del RPNC, en el cual además deberá constar el histórico de infracciones.

Deberá también remitir esta información a la entidad contactada, la cual estará obligada a mantener publicada de manera directa en página principal de su sitio web la información durante al menos seis (6) meses.

Parágrafo. La información sobre las infracciones a las obligaciones y prohibiciones contenidas en esta ley deberá evidenciar, cuanto menos, el cabildero, la autoridad, el cliente, si lo hubiere, las actividades de cabildeo y las obligaciones incumplidas.

Artículo 24. Huella de cabildeo. El RPNC deberá permitir a la autoridad contactada la obtención de un reporte de huella de cabildeo para cada decisión adoptada.

El reporte deberá estar disponible en la página web tanto del RPNC como de la entidad a la cual pertenezca la autoridad respectiva.

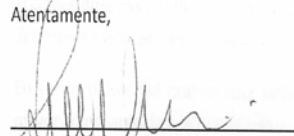
Artículo 25. Reglamentación, diseño y puesta en funcionamiento del Registro Público Nacional de Cabilderos. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en los seis (6) meses siguientes a su expedición.

El Registro Público Nacional de Cabilderos deberá estar implementado a más tardar un (1) año después de la expedición de la presente ley de forma tal que minimice la carga de trámite y maximice el acceso al público a la información allí contenida. Para su diseño, creación e implementación, el Gobierno nacional deberá garantizar la efectiva intervención y la participación de las autoridades de todos los niveles territoriales, la sociedad civil, los ciudadanos y quienes realicen actividades de cabildeo.

Artículo 26. Vigencia. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación, sin perjuicio de las

obligaciones asociadas al Registro Público Nacional de Cabilderos, que entrarán en vigor un año después de su promulgación.

Atentamente,

Atentamente,

 José David Namé Cardozo
 Senador de la República


 Rodrigo Lara Restrepo
 Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2018 SENADO

por medio del cual se regula el cabildeo y se crea el Registro Público Nacional de Cabilderos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

En el marco de una sociedad democrática, lo deseable es que los ciudadanos participen activamente en la toma de decisiones, especialmente las relacionadas con la “res pública” o cosa pública. En este sentido, es normal que las personas quieran defender sus intereses particulares y colectivos ante las autoridades públicas cuando estas pretendan afectarlos con alguna decisión. Incluso, la práctica ha demostrado que hay grupos y personas especializadas en interceder en la toma de decisiones y realizar acciones dirigidas a influir ante las autoridades para promover decisiones favorables a determinados intereses, lo que se conoce como Lobbying o Cabildeo.

En varios países del mundo esta actividad ha sido regulada con el fin de garantizar mayor transparencia a la ciudadanía en la toma de decisiones, tal es el caso de Estados Unidos (que desde 1946 ha ido reglamentando esta actividad) y así mismo lo han hecho Canadá, Francia, Polonia, México y Perú de forma más reciente.

En Colombia, por el contrario, no hay regulación alguna para la práctica del Lobbying o Cabildeo a pesar de existir hace muchos años un mandato constitucional que ordena su reglamentación por medio de una ley. Esta ausencia de reglamentación ha entorpecido el desarrollo del Lobbying como una herramienta que permita a los actores dentro de la sociedad participar activamente en la toma de decisiones. Adicionalmente, ha restringido el acceso de algunos sectores de la sociedad a los tomadores de decisiones, ocasionando la estigmatización del Cabildeo por la falta de transparencia en su ejecución.

Dicha desigualdad y falta de transparencia han desembocado en penosos escándalos relacionados con el ejercicio de esta actividad, como son los casos del ex Presidente de Inassa y los contratos de la Triple A (El Colombiano, 2018); el de Roger Dololey y la ley de patrimonio sumergido (Blu Radio, 2018) y el más reciente, la denuncia hecha por la Procuraduría General de la Nación del presunto cabildeo para

interferir en la investigación contra el gerente del Hospital General de Medellín (Procuraduría, 2018).

Por lo anterior y buscando garantizar la participación ciudadana, la transparencia y el derecho a la igualdad, se propone la presente iniciativa con el fin de regular la actividad profesional del cabildeo, de tal manera que la ciudadanía tenga iguales oportunidades de participar en la toma de decisiones públicas y de promover las causas e intereses privados o colectivos ante las distintas ramas del poder público y los organismos del Estado.

EL LOBBYING O CABILDEO

El origen del Lobbying puede situarse en Inglaterra y Estados Unidos durante el Siglo XIX, cuando los sectores comerciantes empezaron a dirigirse a los pasillos de los edificios públicos para contactar a los representantes del pueblo con el fin de alinear las leyes con sus intereses y así obtener claros beneficios (Salazar, 1999).

Por lo anterior, el término lobby ha sido aceptado y usado con normalidad dentro del idioma español, pero su equivalente es la palabra cabildeo y ambas corresponden al mismo fenómeno (Definición ABC, 2018). Teniendo esto claro, es posible encontrar varias definiciones de lo que se considera Lobbying o cabildeo.

De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa de México (2018), el cabildeo “*también conocido como Lobbying por su origen anglosajón, se refiere al proceso planificado de comunicación de contenido predominantemente informativo, en el marco de las relaciones públicas, de la empresa, grupo de presión u organización con los poderes públicos, ejercido directamente por esta o a través de un tercero mediante contraprestación, que tiene como función intervenir sobre una decisión pública (norma o acto jurídico); en proyecto o aplicado o promover una nueva, transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos defendidos que genere un entorno normativo y social favorable y con la finalidad de orientarla en el sentido deseado y favorable a los intereses de los representados.*”

Por su parte el Diccionario Webster (2018) lo define como la conducción de actividades encaminadas a influenciar servidores públicos, especialmente a los miembros de un cuerpo legislativo en temas legislativos (traducción propia).

Finalmente, el Diccionario de la Real Academia Española (2018) lo define como “*hacer gestiones con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación*”.

Bajo estas definiciones, quedan evidenciadas las características que componen el concepto de lobby o cabildeo, a saber:

- Acciones dirigidas a influenciar servidores públicos.
- Realizadas por los interesados directos o por un tercero a cambio de una remuneración.

- Promueven una causa o interés específico, sea particular o colectivo.
- Pretende la obtención de una decisión favorable o un beneficio, personal o colectivo.

Ahora, teniendo en cuenta este contexto, cobra importancia la figura del cabildero porque es este quien posee los contactos, el conocimiento y la estrategia para defender y buscar una decisión favorable a los intereses que defiende. Aunque se reconoce que las personas podrían hacer valer sus causas de forma directa, el cabildero es un especialista en gestionar intereses y cuenta con el conocimiento técnico jurídico para adelantar dicha gestión.

Adicionalmente, el cabildero recibe una remuneración por la prestación de sus servicios, razón por la cual se hace necesario regular no solo la práctica del cabildeo sino registrar a las personas que adelantan este tipo de actividad y que permanentemente se dirigen a las autoridades públicas a gestionar los intereses encargados, con el fin de dotar de mayor transparencia la toma de decisiones y mostrar a la sociedad que el cabildeo no es sinónimo de corrupción.

CABILDEO EN COLOMBIA

Dentro de la legislación colombiana existen dos claros mandatos constitucionales que exigen al Congreso de la República regular por medio de una ley la práctica del Lobbying o cabildeo. Estos se encuentran en el artículo 2° y el artículo 144 de la Constitución Política respectivamente:

*Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; **facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación**; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.* (Negrillas propias).

Artículo 144. Modificado por el artículo 7°, Acto Legislativo 01 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento.

El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley. (Negrillas Propias).

Por su parte, la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción incorporó dos artículos como regulación del cabildeo, uno en el que prohibió la conocida puerta giratoria y otro en el cual dispuso la obligación de los cabilderos de compartir la información a las autoridades públicas cuando haya sospechas de la comisión de actos delictivos:

Artículo 3°. Prohibición para que ex servidores públicos gestionen intereses privados. El numeral 22 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

Prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, o permitir que ello ocurra, hasta por el término de dos (2) años después de la dejación del cargo, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, y para la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismos al que se haya estado vinculado. (Negrillas propias).

Artículo 61. Acceso a la información. La autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antece-dentes adicionales relativos a gestiones determinadas, cuando exista al menos prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria. (Negrillas propias).

Estos cuatro artículos son los únicos relacionados con el cabildeo dentro de la legislación colombiana y a ellos se podrían sumar los múltiples intentos, todos fallidos, por regular de forma integral esta práctica. Precisamente, esta carencia de legislación apropiada es la que ha originado la fuerte estigmatización que pesa sobre el cabildeo.

En Colombia existe muy poco conocimiento de las bondades que el cabildeo puede ofrecer a la construcción de políticas públicas y toma de decisiones que son trascendentales para la comunidad; y su aceptación como herramienta o forma de participación ciudadana se ve opacada por el asocio que las personas hacen entre corrupción y cabildeo, dado que los medios lo muestran como un mecanismo para lograr fines personales y egoístas.

Además, la ausencia de regulación del cabildeo ha ocasionado desigualdad en el acceso a los tomadores de decisiones, pues no todas las personas tienen la oportunidad y la capacidad de dirigirse a las autoridades públicas con el fin de defender sus causas e intereses. Son muy pocos los que en realidad pueden acceder a las autoridades y dicho acceso muchas veces implica la tenencia de medios materiales para obtener tanto la atención como los favores de los funcionarios públicos, lo que conlleva dudas sobre la transparencia que se maneja en el ejercicio de esta actividad.

Por estas razones, es importante mostrar que el cabildeo es una forma más de participación que permite traducir la realidad en políticas públicas aterrizadas, que sean eficaces para atender las verdaderas necesidades de la sociedad, pues la ciudadanía no solo se ejerce a través del voto sino también por medio de mecanismos que permiten intervenir efectivamente en los procesos de formulación y adopción de políticas y decisiones que atiendan los problemas nacionales.

DERECHO COMPARADO

Como se mencionó en la introducción, hoy en día 14 países cuentan con un marco regulatorio para la práctica del cabildeo a saber, Estados Unidos,

Canadá, Alemania, Australia, Francia, Polonia, Hungría, Lituania, Israel, Perú, Taiwán, México, Chile y Reino Unido.

Estados Unidos cuenta con una ley regulatoria del lobbying desde el año 1946, siendo esta la primera y más antigua. En el año 1995 se expidió una nueva ley y con ella se exige un alto grado de divulgación de la información financiera de los cabilderos, el cual es más amplio que el establecido en otros países.

En Canadá existe una ley regulatoria desde el año 1989, con la cual se creó el registro de cabilderos a nivel federal, que comprende el cabildeo ante la Rama Ejecutiva y la Legislativa. En 1995 esta ley fue enmendada para incluir un código de conducta para cabilderos, ampliar la definición de cabildero y extender sus obligaciones de divulgación.

Por su parte, Francia expidió en el año 2009 un código de conducta para cabilderos y Polonia estableció su propio marco regulatorio en 2005, con el objetivo de brindar transparencia en el diseño de políticas públicas, creando además un registro de cabilderos y un régimen sancionatorio para cabilderos.

Siguiendo la práctica, Perú expidió la Ley 28.024 en el año 2003 para regular la gestión de intereses ante las autoridades públicas y en dicha ley incluyó a todas las autoridades públicas como sujetos de regulación, creó el registro público de gestión de intereses y un régimen sancionatorio tanto para servidores públicos como para cabilderos.

Con este recuento se evidencia que el cabildeo es una práctica legal y profesional reconocida a nivel internacional, de tal manera que hoy existen oficinas dedicadas exclusivamente a entablar relaciones con los congresistas o los representantes del Gobierno nacional, las cuales son remuneradas por su labor y que por su impacto dentro de la sociedad, deberían estar sometidas a un registro y regulación especial.

En este sentido, reglamentar el cabildeo en Colombia se hace necesario no solo para estar a la vanguardia de las demás democracias, sino para garantizar los derechos de la ciudadanía en general y no solamente de los pequeños grupos con capacidad de influenciar las decisiones de las autoridades públicas. Expedir reglas claras que permitan a todos los ciudadanos acudir en igualdad de condiciones a las autoridades para defender sus intereses debe ser una tarea y un logro fundamental para este nuevo Congreso.

CONCLUSIÓN

Reglamentar el cabildeo es una deuda que tiene pendiente hace varios años el Congreso de la República, ya que han sido muchos los intentos fallidos y la ausencia de dicha reglamentación ha hecho pesar sobre el cabildeo la sombra de la corrupción.

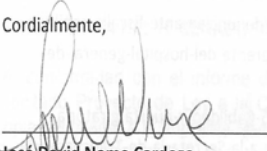
Con este proyecto de ley se pretende disipar las dudas y prejuicios que pesan sobre esta actividad que, ejecutada de forma transparente, representa

sumos beneficios para la toma de decisiones y formulación de políticas públicas, cualquiera sea el nivel territorial, ya que los involucrados cuentan con el conocimiento técnico y real que muchas veces escapa a las autoridades por cuenta de su lejanía con la comunidad.

Adicionalmente, el reconocimiento del cabildeo como forma de participación democrática eliminará la falta de acceso a las autoridades que padecen muchos sectores de la sociedad, garantizando igualdad y transparencia en la toma de decisiones.

Cordialmente,

Cordialmente,


José David Name Cardozo
Senador de la República


Rodrigo Lara Restrepo
Senador de la República

BIBLIOGRAFÍA

- <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis45.pdf>
- <https://www.theatlantic.com/business/archive/2015/04/how-corporate-lobbyists-conquered-american-democracy/390822/>
- <http://law.jrank.org/pages/8343/Lobbying.html>
- <http://www.lobbymexico.com/lobbying-mexico.php>
- <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/paco-santamaria/llego-la-nueva-era-del-cabildeo-mas-alla-de-las-relaciones-publicas>
- http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3 (gaceta 606 de 2016)
- <https://www.voanews.com/a/lobbying-regulated-to-prevent-abuse-in-us-101407789/174277.html>
- <http://www.elcolombiano.com/colombia/ed-mundo-rodirez-expresidente-de-inassa-asegura-que-hizo-lobby-politico-para-contrato-de-triple-a-LK8914638>
- <https://www.bluradio.com/nacion/interesado-en-rescate-de-galeon-habria-hecho-lobby-en-ley-de-patrimonio-sumergido-185203-ie3509872>
- <http://www.radiosantafe.com/2018/07/12/denuncian-ante-fiscalia-cabildeo-para-interferir-en-investigacion-contras-el-gerente-del-hospital-general-de-medellin/>
- <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180315-Cabildeo-y-puerta-giratoria-aspectos-del-sector-privado-que-preocupan-a-la-Secretaria-de-Transparencia>
- <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/no-he-cometido-ninguna-falta-disciplinaria-gerente-del-hospital-publico-de-medellin-articulo-800839>
- <https://www.elespectador.com/opinion/presidente-es-la-corrupcion-columna-798946>

- <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180315-Cabildeo-y-puerta-giratoria-aspectos-del-sector-privado-que-preocupan-a-la-Secretaria-de-Transparencia>
- <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=23>
- <http://dle.rae.es/?id=6RA4rqb>
- <https://www.merriam-webster.com/dictionary/lobby#h2>
- <https://www.definicionabc.com/politica/lobby.php>

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 18 del mes de septiembre del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 150, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorables Senadores *José David Name Cardozo*, *Rodrigo Lara Restrepo*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 150 de 2018 Senado, *por medio del cual se regula el cabildeo y se crea el Registro Nacional de Cabilderos*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *José David Name Cardozo*, *Rodrigo Lara Restrepo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2018
SENADO

por medio del cual se crea el Regulador Convergente para el Sector Telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. **Objeto.** El presente proyecto tiene por objeto crear un marco regulatorio y promueve la convergencia entre la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones en el país.

Artículo 2°. **Fusiónese la Comisión de Regulación de Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión y créase la Autoridad Nacional de Regulación de Comunicaciones.** Fusionese la Comisión de Regulación de Comunicaciones de que trata el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009 y la Autoridad Nacional de Televisión de que trata el Título II de la Ley 1507 de 2012. Créase como resultado de esta fusión la Autoridad Nacional de Regulación de Telecomunicaciones (ANRC) como una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones.

La Autoridad Nacional de Regulación de Comunicaciones (ANRC) es el órgano encargado de promover la competencia, y regular los mercados de las redes y los servicios de telecomunicaciones, con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad. Para tales efectos, la ANRC contará con las funciones de que trata el artículo 3° de esta ley.

Así mismo brindará las herramientas para la ejecución de los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión, con el fin de velar por el acceso a la televisión, garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa, siendo el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes.

Para estos efectos la Autoridad Nacional de Regulación de Comunicaciones adoptará una regulación que incentive la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la Ley 1341 de 2009.

Parágrafo 1°. La Autoridad Nacional de Regulación de Telecomunicaciones no estará sujeta a control jerárquico o de tutela alguno y sus actos solo son susceptibles de control ante la jurisdicción competente.

Parágrafo 2°. La Agencia Nacional del Espectro continuará con su desarrollo misional establecido en el artículo 26 de la Ley 1341 de 2009, el Decreto 4169 de 2011 y la Ley 1507 de 2012.

Artículo 3°. **Composición de la Autoridad Nacional de Regulación de Comunicaciones (ANRC).** Para el cumplimiento de sus funciones, la ANRC tendrá la siguiente composición:

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Director del Departamento Nacional de Planeación o el Subdirector como su delegado, siete (7) comisionados de dedicación exclusiva, para períodos de seis (6) años, no prorrogables, sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa.

Los siete comisionados serán designados así:

- Un miembro designado por el Presidente de la República.
- Tres miembros designados por el Congreso de la República (uno por la Cámara de Representantes, uno por el Senado de la República y uno por las Comisiones Constitucionales VI Conjuntas).
- Tres miembros por la Rama Judicial (los cuales serán ternados: uno por la Corte Suprema de Justicia, uno por el Consejo de Estado y uno por la Corte Constitucional, y serán elegidos en Congreso Pleno).

Para la escogencia de los comisionados habrá un plazo máximo de dos meses calendario. Si se supera este plazo, la Comisión Nacional de Fomento de los Servicios Digitales y la Economía Digital designará a los comisionados correspondientes.

Los comisionados deben ser ciudadanos colombianos, con título de pregrado y maestría o doctorado afines, y con experiencia mínima de diez (10) años en el ejercicio profesional relacionada con el sector audiovisual y de telecomunicaciones. El ejercicio de la profesión se debe haber dado con buen crédito y sin ningún tipo de tacha.

Uno de los comisionados, en forma rotatoria, ejercerá las funciones de Director de acuerdo con el reglamento interno de la ANRC.

Parágrafo 1°. Los miembros de la Junta de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) de que trata el artículo 4° de la Ley 1507 de 2012 que estén ejerciendo su posición y los comisionados de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) que desempeñen este cargo de conformidad con la Ley 1341 de 2009, a la entrada en vigencia de esta ley, serán nombrados comisionados por el término que les reste para completar su periodo de elección establecido con anterioridad. En la medida en cada uno de los miembros de la Junta de la ANTV y los Comisionados de la CRC completen su periodo, cada una de las entidades encargadas de nombrar los comisionados lo hará en el siguiente orden: (i) Congreso de la República, (ii) Corte Suprema de Justicia, (iii) Consejo de Estado y, (iv) Presidente de la República.

Parágrafo 2°. Uno de los comisionados escogidos por parte del Congreso de la República y de la Corte Suprema de Justicia respectivamente, deberán ser economistas. Uno de los comisionados escogidos por parte del Consejo de Estado deberá ser

abogado. El comisionado escogido por el Presidente de la República deberá ser ingeniero.

Parágrafo 3°. La ANRC definirá su estructura mediante reglamento interno. Esta estructura deberá estar compuesta como mínimo por Unidades Especializadas en mercados.

Parágrafo 4°. Las inhabilidades para ser comisionado serán las mismas establecidas en el artículo 21 de la Ley 1341 de 2009.

Artículo 4°. **Funciones de la Autoridad Nacional de Regulación de Comunicaciones.** Son funciones de la ANRC las establecidas para la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) en la Ley 1341 de 2009 y las normas que la modifiquen y sustituyan. De igual manera, tendrá las funciones que hoy tiene la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) establecidas en la Ley 1507 de 2012 y las normas que la modifiquen y sustituyan. Las funciones que hoy tiene la ANTV en materia de inspección, control y vigilancia en materia del servicio de televisión y en materia de protección al usuario serán transferidas así:

1. En materia de protección a los usuarios se transfieren a la Superintendencia de Industria y Comercio.
2. En materia de vigilancia y control en uso del espectro para servicios de televisión y/o audiovisuales a la Agencia Nacional del Espectro (ANE).
3. En los demás temas de vigilancia y control que hoy ejerce la ANTV en virtud de la Ley 1507 de 2012 al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic).

La transferencia de estas funciones supone el traslado de los funcionarios de la ANTV que hoy en día apoyan estas labores, así como del respectivo presupuesto.

Artículo 5°. **Habilitación general para servicios audiovisuales.** A partir de la vigencia de la presente ley, y mediante un entorno de convergencia tecnológica, de conformidad con la Ley 1341 de 2009 la prestación de servicios audiovisuales se habilita de manera general y causará una contraprestación periódica a favor del Fondo Universal Único que se crea en esta ley, fondo administrado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Esta habilitación comprende todas las modalidades de los servicios audiovisuales, la autorización para la instalación, ampliación, modificación, operación y explotación de redes de televisión se suministren o no al público, en un ambiente de neutralidad tecnológica en cuanto a transmisión, redes, medios, estándares, y acceso al usuario.

Artículo 6. **Contraprestación periódica por la habilitación general.** La contraprestación periódica por la prestación de servicios y de TIC y que deben cancelar los prestadores del servicio audiovisual y de telecomunicaciones a favor del Fondo Universal Único, corresponderá a la contraprestación

establecida por habilitación general para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones establecida en la Ley 1341 de 2009 y sus normas modificatorias.

Artículo 7°. **Acceso al uso del espectro radioeléctrico.** La habilitación a que hace referencia el artículo 4° de la presente ley no incluye el derecho al uso del espectro radioeléctrico, el cual requiere permiso previo, expreso, y otorgado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones previa coordinación con la ANE para el uso de las bandas de frecuencia.

Parágrafo. El permiso para el uso del espectro respetará la neutralidad tecnológica (principio de neutralidad de red).

Artículo 8°. **Contraprestación económica por el uso del espectro.** La utilización del espectro radioeléctrico por los prestadores del servicio de televisión dará lugar a una contraprestación económica a favor del Fondo Universal Único.

El importe de esta contraprestación será fijado mediante resolución por la ANRC, con fundamento en criterios objetivos e intrínsecos a la naturaleza económica y rentabilidad asociada al servicio provisto sobre el espectro radioeléctrico, la eficiencia económica, el precio final a los usuarios, las mejores prácticas internacionales en países pertenecientes a la OECD y la promoción de la inversión en el sector.

Artículo 9°. **Registro para la prestación de los servicios audiovisuales.** Dentro de un entorno convergente, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones llevará registro de la información relevante en materia de tecnologías, habilitaciones, autorizaciones y permisos conforme lo determine el reglamento que se expida sobre la materia.

Con el registro que aquí se trata, se entenderá formalmente surtida la habilitación a que se refiere el artículo 2° de la presente ley.

La no inscripción en el registro acarrea las sanciones a que haya lugar.

Parágrafo. Todos los prestadores del servicio audiovisual deberán inscribirse dentro de los noventa (90) días hábiles siguientes a la reglamentación que se expida en el registro TIC de que trata la Ley 1341 de 2009 para los proveedores del servicio audiovisual.

Artículo 10. **Transición para los actuales prestadores de los servicios audiovisuales.** Los prestadores de los servicios audiovisuales establecidos a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, podrán mantener sus concesiones, licencias, permisos y autorizaciones hasta por el término previamente establecido de los mismos, bajo la normatividad legal y contractual que los rige y con efecto solo respecto de dichos permisos, concesiones, licencias y autorizaciones. De ahí en adelante a los prestadores del servicio audiovisual se les aplicará el régimen contemplado en la presente ley.

No obstante lo anterior, los prestadores del servicio audiovisual podrán acogerse al régimen de habilitación general contemplado en la presente ley, lo cual conlleva a la terminación anticipada de las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones vigentes, sin que ello genere derecho alguno a reclamación, indemnización o reconocimiento de perjuicios como consecuencia de dicha decisión.

Artículo 11. **Fondo Universal Único.** Créase el Fondo Universal Único como una cuenta especial a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Bajo un ambiente de convergencia, el presente fondo único fusiona el Fontic de que trata la Ley 1341 de 2009 y el FONTV de que trata la Ley 1507 de 2012.

El objeto del presente Fondo es el financiamiento de los planes, programas y proyectos para facilitar el acceso universal de los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y los servicios de audiovisuales bajo un principio de eficiencia y eficacia en los recursos a utilizar y, en todo caso, haciendo uso de las redes ya existentes. El Fondo que aquí se crea será administrado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 12. **Transferencia del patrimonio de la ANTV y del Fontic.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el patrimonio de la ANTV y del Fontic serán trasladados al Fondo Universal Único quien los administrará como cuenta especial a cargo suyo.

Artículo 13. **Pasivo pensional de extrabajadores de Inravisión.** El pago de todas las obligaciones pensionales legales, convencionales, plan anticipado de pensiones, bonos pensionales, cuotas partes pensionales, auxilios funerarios, indemnizaciones sustitutivas, y demás emolumentos a que haya lugar, a favor de los extrabajadores del Instituto Nacional de Radio y Televisión (Inravisión), hoy liquidado, será asumido por el Presupuesto General de la Nación.

Artículo 14. **Liquidación de contratos y cesión de la posición contractual, judicial y administrativa.** Por medio de la presente ley, la entidad pública a las que se transfieren las funciones aquí establecidas las sustituirán en la posición contractual de los demás contratos, de acuerdo con la distribución de funciones que la presente ley ordena. De la misma manera, la mencionada entidad sustituirá a la Autoridad Nacional de Televisión y a la CRC en la posición que esta ocupe en los procesos judiciales en curso, incluyendo arbitramentos en que esta participe en cualquier calidad. Igualmente, tal entidad pública continuará sin solución de continuidad, con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de la presente ley.

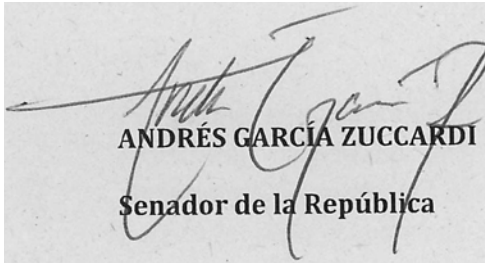
Artículo 15. **Creación de Coalición Nacional de Fomento y Desarrollo de los Servicios TIC en Colombia.** Créase la Coalición Nacional de Fomento y Desarrollo de los Servicios TIC y de la Economía Digital en Colombia que tendrá como

función principal ser organismo consultor para el diseño e implementación de acciones coordinadas y estratégicas, entre el sector público y privado, que respondan a las necesidades puntuales que presenta la prestación de servicios TIC y audiovisual en el país, las barreras actuales y futuras, y se constituya en un escenario dinamizador del sector para su correcto desarrollo y para el desarrollo de la economía digital en un ambiente de competencia e inversión.

Artículo 16. **Conformación de la Comisión Nacional de Fomento y Desarrollo de los Servicios TIC y de la Economía Digital en Colombia.** Esta Comisión estará conformada por un Comité General que estará integrado por:

1. La ANRC a través de su Director.
2. Un Honorable Senador designado por la Comisión Sexta del Senado de la República.
3. Un Honorable Representante a la Cámara designado por la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes.
4. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), a través del Viceministerio de la Economía Digital;
5. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de su Viceministro de Desarrollo Empresarial.
6. Ministerio de Hacienda, a través de su Vice-ministerio Técnico.
7. Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de su Director.
8. Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (CCIT).
9. Asociación Nacional de Industriales (ANDI), a través de su delegado.
10. La Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI), a través de su delegado.
11. Asomóvil.
12. ASOTIC.
13. Y los demás gremios que representen al sector de tecnologías de la información y las comunicaciones y el sector audiovisual y que soliciten la participación en esta Coalición.

Artículo 17. **Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de fortalecer el sector de las telecomunicaciones y audiovisual en Colombia, que el país cuente con una institucionalidad y una agenda común en materia de telecomunicaciones y audiovisual que contemple el contexto actual

bajo el que este sector se desenvuelve, así como el futuro del mismo, se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

El análisis de la estructura del sector de telecomunicaciones y audiovisual no se puede desligar del fenómeno de la convergencia, concepto que trasciende al ámbito meramente tecnológico y de redes al de los dispositivos, aplicaciones, usuarios, servicios, empresas e incluso al de la propia regulación. Es por ello que se requiere la adecuación del marco regulador colombiano al escenario convergente que garantice un análisis integral que abarque todos los servicios TIC y audiovisuales.

Así lo ha recomendado entre otros la OCDE, quien ha señalado que para el caso de Colombia *“la convergencia de redes conlleva una mayor prestación de múltiples servicios a través de redes IP que son plataformas polivalentes. En este contexto, probablemente todos los operadores y redes proporcionarán servicios de voz, datos y video. Dado que la convergencia está cobrando impulso, la existencia de un organismo regulador separado para los servicios de televisión así como el tener un régimen distinto de licencias para dichos servicios, parece cada vez más anacrónico. Por lo tanto, la fusión de la ANTV y la CRC para crear un regulador convergente sería el paso más lógico”*.

(...)

Por último, el aumento de la convergencia en los mercados de telecomunicación no solo exige regulación convergente, sino también reguladores convergentes. Dado que la CRC ya ha emprendido el análisis de la convergencia en el sector, saldría beneficiada si se ampliaran sus potestades para ocuparse de todos los asuntos relacionados con la competencia en los mercados de televisión. En este sentido, podrían transferirse algunas de las facultades de la ANTV a la CRC o, de ser posible, ambos organismos podrían fusionarse para formar un regulador convergente”.

En línea con lo anterior, tal como lo señaló el antiguo regulador español de las telecomunicaciones, la CMT en su Informe al Texto de Anteproyecto de Ley General Audiovisual de 2009, *“el hecho de que tanto los operadores de cable como los de televisión IP puedan ofrecer servicios de voz, banda ancha y televisión, hace que compitan entre ellos en términos de ofertas empaquetadas, o que hace que no se pueda fomentar la competencia efectiva en el ámbito de estas ofertas desde una sola óptica, sino que es necesario analizar conjuntamente ambos mercados o el mercado convergente resultante y esta función solo la podrá hacer con garantías de éxito un regulador convergente”*¹.

Algunos de los casos más relevantes en el mundo sobre los impactos positivos de contar con un regulador convergente son:

¹ García Castillejo, Ángel. Tesis Doctoral. La televisión de pago en el mercado audiovisual español. Madrid 2011.

- **Estados Unidos: FCC (Federal Communications Commission)**

Es uno de los reguladores más antiguos del mundo. Fue creado en 1934 como sucesor de la Federal Radio Commission. La FCC es un regulador convergente, tiene facultades en telecomunicaciones, radio y televisión abierta, y contenidos. Además, la FCC tiene facultades en materia de competencia económica correspondientes a los sectores mencionados.

Este organismo es una agencia administrativa independiente que le reporta directamente al Congreso de Estados Unidos.

Fuente: FCC, 2016. <http://fcc.us/1TZfhdb>

- **Chile: Subtel (Subsecretaría de Telecomunicaciones)**

Chile es el primer país suramericano miembro de la OCDE (2010)². Subtel tiene bajo su campo de acción las funciones de telecomunicaciones, la radio y televisión abierta, y contenidos.

Esta entidad fue creada en 1977 y desde 1982 con la Ley General de Telecomunicaciones, impulsa la competencia en el sector y su desregulación. Chile es uno de los países líderes de la región por su apuesta hacia la convergencia. En el año 2007 fue premiada como el mejor organismo regulador de telecomunicaciones de América Latina³.

Fuente: Subtel, 2016. <http://bit.ly/1TECjMp>

- **Reino Unido: Ofcom**

Esta entidad regula la televisión, radio, el vídeo bajo demanda, los sectores de telecomunicaciones de línea fija, móviles, servicios postales, además de las ondas sobre el cual operan los dispositivos inalámbricos.

Ofcom fue creada en el año 2002, luego de generar la integración de los cinco reguladores existentes en ese entonces: 1. Ofcom de telecomunicaciones, 2. La Agencia de Radiocomunicaciones sobre temas de espectro radioeléctrico, 3. La Autoridad de Radio, 4. La ITC de televisión y 5. La Comisión de Estándares de Radiodifusión⁴.

- **México: Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)**

Este es un órgano constitucional, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio autónomo, descentralizado del Gobierno Federal que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos.

El IFT fue creado en el año 2012, sustituyendo a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

² OCDE. Consultado el 23 de mayo de 2016. Disponible en: <http://bit.ly/1XVsppt>

³ Subtel. Disponible en: <http://bit.ly/1TECffo>

⁴ Ofcom. Consultado el 23 de mayo de 2016. Disponible en: <http://bit.ly/1E1LH2T>

Como se observa, de los ejemplos internacionales antes citados, la tendencia de abandonar la regulación por servicios ha sido exitosa y se ha permeado en distintos regímenes de varios países.

De los casos anteriormente citados, se resalta la creación del regulador convergente en México, país que guarda mayor cercanía con las condiciones socioeconómicas de Colombia, donde se impulsó una reforma constitucional en 2012 que permitió la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), un regulador de telecomunicaciones convergente para los servicios TIC y de televisión.

Finalmente, otros países como España y Alemania, incluso han ampliado la visión regulatoria convergente a todos los servicios públicos, teniendo así una sola autoridad regulatoria no solo para servicios TIC y de televisión, sino también para todos los mercados y sectores productivos de la economía, incluyendo también los asuntos de competencia.

Por lo anterior, a efectos de generar economías de escalas en la regulación y en línea con lo manifestado por el Departamento Nacional de Planeación, en adelante DNP, en su estudio titulado *“El futuro del Sector Audiovisual. En el marco de la convergencia tecnología en Colombia”* respecto a los cambios en los consumos que ha sufrido el sector audiovisual con la introducción de nuevas plataformas a través de las cuales se accede a contenidos audiovisuales, se hace necesario que las dinámicas tradicionales evolucionen y es ahí donde las entidades regulatorias deben enfrentar nuevos retos asociados principalmente a:

- Propiciar escenarios competitivos, que permitan la coexistencia entre los operadores establecidos y los nuevos actores del entorno digital como los OTT⁵.
- Generar regulación flexible y coherente con el nuevo entorno.
- Velar por la protección de los usuarios.
- Generar escenarios que impulsen el desarrollo de la economía digital.

Raul Katz en su estudio *“El ecosistema y la economía digital en América Latina”* (2015) menciona que el avance de la economía digital en América Latina es todavía muy incipiente, pero es importante considerar sus implicaciones regulatorias dado que *“el carácter global de los servicios digitales en la nube” “limita de forma significativa el alcance de las regulaciones nacionales y de sus órganos de control”*⁶.

Esta economía digital puede ser definida como la digitalización del consumo, esto significa que la oferta de productos y servicios y por ende su demanda están migrando a los medios digitales mediante el uso de los servicios de telecomunicaciones.

Hoy la economía digital representa, de acuerdo con el Foro Económico Mundial, más del 5% del PIB mundial y crece el 10% al año, significativamente más rápido que la economía en su conjunto. Se estima que va a generar a nivel mundial hasta 95 millones de nuevos empleos, el ahorro de 110,000 millones de dólares al año y el incremento en 3.7 billones de dólares en el PIB mundial para el año 2025.

Gracias a esto, la proliferación de los servicios de telecomunicaciones y de audiovisual ha cobrado mayor trascendencia para los países y constituyen hoy una prioridad en la agenda de la mayoría de los gobiernos.

Por ejemplo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones a través de la Cuestión 10-3/2 sobre Telecomunicaciones/TIC para zonas rurales y distantes señaló el marco político y reglamentario necesario para el crecimiento de la conectividad, base sobre la que la economía digital se desarrolla, concluyendo que se necesita, entre otros:

- a) Utilización de los fondos de servicio universal para la implantación de redes de banda ancha;
- b) Fomento de la competencia en los mercados;
- c) Firme aplicación de reglas de competencia leal e introducción de nuevas salvaguardias fundamentales para la prestación de servicios;
- d) Incentivos a los usuarios: un acceso a la banda ancha a un precio asequible;
- e) Incentivos a los proveedores de servicios;
- f) Las iniciativas reglamentarias deben estar destinadas a permitir a los operadores la implantación de redes, la oferta de nuevos servicios en zonas rurales y distantes;
- g) La creación de fondos y servicios de acceso.

En desarrollo de lo anterior, algunos ejemplos en el ámbito internacional evidencian que cambios estructurales en el sector de telecomunicaciones y audiovisual impactan de manera positiva el aumento de la conectividad, como es el caso ya mencionado de México en donde en 2012 se creó un único organismo regulador para todos los servicios de telecomunicaciones y gracias a ello y a los cambios introducidos por el nuevo regulador se duplicó la penetración de banda ancha, pasando de 22 a 48 suscriptores por cada 100 habitantes⁷.

Bajo este contexto, la existencia de múltiples reguladores para servicios hoy convergentes, dificulta la creación del entorno propicio de inversión que la economía digital requiere. En este orden de ideas, es imperativo para el caso colombiano como punto de partida realizar reformas estructurales en el sector, siendo la primera de ellas, la creación de un regulador convergente e independiente para los servicios de telecomunicaciones y audiovisual.

Este regulador necesita contar con los poderes, herramientas jurídicas e independencia para la intervención en asuntos donde se evidencien fallas

⁵ Una plataforma de servicios Over-The-Top (OTT) es aquella que transmite o difunde contenidos a diferentes dispositivos –como Smartphones, tabletas o Smart TVs– a través de internet. Estas no requieren de infraestructura para su transmisión, sino que hacen uso de las redes de los proveedores de internet.

⁶ Katz Raúl, *“El ecosistema y la economía digital en América Latina”* (2015), Fundación Telefónica, p. 18.

⁷ Fuente IFT 2016.

de competencia y de mercado, así como necesita estar preparado para los retos regulatorios a los cuales se enfrentará el nuevo entorno digital.

De la misma forma este regulador necesita también independencia en sus decisiones tal como lo han recomendado diferentes organismos internacionales. En este aspecto, la OCDE en su análisis del sector de 2014 para Colombia afirmó que *“la debilidad principal del marco actual es la falta de independencia del Regulador; quien, en muchos casos, actúa como una rama del gobierno. Mientras que el actual gobierno ha sido proactivo en facilitar la competencia y promover la liberalización, esta falta de independencia deja dudas sobre la continuidad de estas políticas. Las buenas prácticas en los países de la OCDE señalan que la formulación de políticas y la regulación deben estar separadas. El regulador debería tener poderes suficientes para desempeñar su función y mantenerse al margen del gobierno”*⁸.

Este contexto hace necesaria la transformación de las entidades que actualmente conforman el sector y que hoy se encuentran organizadas así:

- **Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC):** Conforme a la Ley 1507 de 2012 tiene las siguientes funciones en materia de televisión:
 - Clasificación del servicio de televisión.
 - Redes y mercados: regular las condiciones de operación y explotación del servicio.
 - Usuarios: regular obligaciones con los usuarios.
 - Prohibiciones en materia de competencia.
- **Autoridad Nacional de Televisión (ANTV):** Es la autoridad regulatoria del servicio de televisión (abierta y cerrada), con excepción de las competencias regulatorias asignadas legalmente a la CRC, se encarga de ejercer la actividad concesional (otorgamiento y prórroga de las concesiones para la operación del servicio), al igual que de las actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control para una adecuada prestación del mismo. También tiene la función de asignar espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de televisión.
- **Agencia Nacional del Espectro (ANE):** Entidad encargada de la asesoría técnica en materia de espectro radioeléctrico y con funciones de inspección y vigilancia sobre el mismo.

Así mismo, es posible encontrar que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tiene a su vez la función de vigilancia y control en el sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Esta compleja división de funciones conduce a una falta de eficacia en el sector y genera zonas grises en la distribución de competencias, dado

que las entidades mencionadas intervienen en los mercados de formas diferentes, actuando de manera descoordinada e ineficaz. Por ejemplo, las obligaciones de reportes de información son diferentes dependiendo la entidad y el servicio. Esta duplicidad crea confusión en los diferentes agentes, los cuales deben cumplir con reglas diferentes en un entorno convergente, y crean gastos adicionales tanto para los operadores como para el Estado.

En este sentido, se presenta la necesidad de fortalecer y centralizar la función estatal de vigilancia y control, razón por la cual se propone que las funciones de vigilancia y control asignadas al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por la Ley 1341 de 2009 y a la ANTV por la Ley 1507 de 2012 recaigan en cabeza de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

De igual forma, los fondos de promoción o financiación de los sectores TIC y audiovisual han sido creados de forma divergente. De un lado, existe el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones creado con el Decreto número 129 de 1976, modificado por la Ley 1341 de 2009 como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y cuyo objeto es financiar los planes, programas y proyectos para facilitar el acceso universal, cuando haya lugar a ello, de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como apoyar las actividades del Ministerio y la Agencia Nacional del Espectro, y el mejoramiento de su capacidad administrativa, técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones.

De otro lado, existe el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos creado por la Ley 1507 de 2012 como una cuenta especial a cargo de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y cuyo objeto es el fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión, la financiación de programación educativa y cultural a cargo del Estado y el apoyo a los contenidos de televisión de interés público desarrollado por operadores sin ánimo de lucro además de financiar el funcionamiento de la ANTV.

Esta situación va en contravía del reconocimiento de servicios convergentes y afecta la eficacia y eficiencia administrativa de los recursos propios del sector de telecomunicaciones y audiovisual. Es por esta razón que el mismo DPN⁹ recomienda el manejo de un solo fondo de promoción y financiación a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En este sentido, la compleja división de funciones entre las entidades antes mencionadas, así como la coexistencia de dos fondos universales conducen a una falta de eficacia en el sector y en

⁸ OECD (2014), *OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Colombia*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208131-en>.

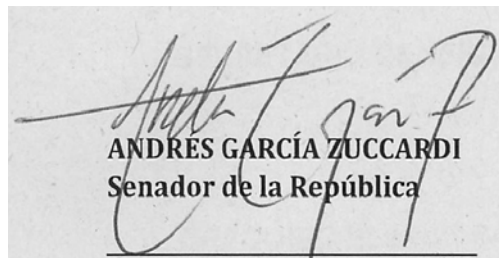
⁹ “El futuro del Sector Audiovisual. En el marco de la convergencia tecnología en Colombia”.

la administración de los fondos enunciados y genera a su vez zonas grises en la distribución de competencias frente a los nuevos retos que trae la economía digital y la convergencia, dado que las entidades mencionadas intervienen en los mercados de formas diferentes. Esto fue reconocido por la OCDE en su revisión de la política y regulación de las telecomunicaciones en Colombia destacando que la falta de un regulador convergente era una debilidad del marco colombiano.

Que lo anterior fue también reconocido por el Departamento Nacional de Planeación en su informe sobre “El futuro del sector audiovisual en Colombia: Necesidad de política pública y reformas normativas en el marco de la convergencia tecnológica y las tendencias del mercado”, al establecer que una sola autoridad de regulación estaría en mejor posición para promover que el mercado aproveche la convergencia e incremente sus niveles de eficiencia.

Todo lo señalado motiva la creación de un regulador convergente e independiente lo que definitivamente modernizará el aparato institucional y permitirá la optimización del uso de los recursos públicos. Para esto se hace necesario que las funciones que estaban asignadas a las entidades mencionadas sean ahora parte de las facultades de la Comisión de Regulación de Comunicaciones como único organismo regulador de los servicios TIC y de los servicios audiovisuales, por lo que se entiende que los servicios audiovisuales como parte de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones serán ahora guiados por los principios y reglas establecidas en la Ley 1341 de 2009.

El periodo pasado se había radicado la iniciativa con el número 107 de 2018 Senado la cual fue archivado por tránsito de legislatura de acuerdo al artículo 162 de la Constitución Política y al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992. Sin embargo, consideramos que el proyecto es de vital importancia para el futuro de las Telecomunicaciones en el país, por esto solicito al Honorable Congreso de la República dar el trámite correspondiente.



ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 19 del mes de septiembre del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 151, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Andrés García Zuccardi*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 19 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 151 de 2018 Senado, *por medio del cual se crea el regulador convergente para el sector telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Andrés García Zuccardi*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 19 de septiembre de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

ARTICULADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2018
SENADO

por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez, por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud, en el sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República, con base en las facultades que le otorga la Carta Política de Colombia, en su artículo 150 numeral 7,

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto definir aspectos técnicos y administrativos necesarios para garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los trabajadores expuestos a actividades de alto riesgo para la salud.

Artículo 2°. *Campo de aplicación.* La presente ley se aplicará a trabajadores que en cumplimiento de sus funciones, realicen sus labores los oficios denominados de alto riesgo, conforme con lo contenido en el artículo 2° del Decreto-ley 2090 de 2003.

Parágrafo 1°. En lo que corresponde a la aplicación del artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003, solo se tomarán como referencia los valores límites permisibles, del sistema de riesgos laborales, para evaluar la exposición ocupacional a calor o altas temperaturas, en ningún caso en alguna de las otras actividades de alto riesgo.

ARTÍCULO 3°. DEFINICIONES

Valor límite de exposición ocupacional: TLV: es un límite técnico que permite la exposición de un trabajador a una sustancia o agente físico, en períodos no superiores a 8 horas al día o 40 horas a la semana. No representa una línea definida que divida un ambiente laboral sano de uno no sano o el punto en el cual pueda ocurrir un deterioro de la salud.

Sustancia cancerígena o carcinógena es aquella que por inhalación, ingestión o penetración cutánea, puede ocasionar **cáncer** o incrementar su frecuencia, independientemente de su dosis o su nivel de concentración. Son aquellas reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación para el Cáncer (IARC), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), o el órgano autorizado que Colombia reconozca.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003, al cual se agregará el numeral octavo así:

8. Actividades con exposición a mercurio y plomo.

Artículo 5°. *Parámetros para la medición de los Agentes de alto riesgo para la salud laboral.* Serán reconocidos como agentes de alto riesgo para la salud laboral, las contenidas en el artículo 2° del Decreto número 2090, los cuales serán medidos a partir de los siguientes parámetros:

1. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes y sustancias cancerígenas. Para reconocer el derecho a pensiones especiales de vejez por radiaciones ionizantes o sustancias comprobadamente cancerígenas, no se tendrá en cuenta el umbral de exposición delimitado por los valores límites permisibles, TLV.
2. Solamente los trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, serán valorados de acuerdo con los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional.
3. Se tendrán como sustancias cancerígenas, las reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación para el Cáncer (IARC), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), o el órgano autorizado que Colombia reconozca.
4. Los valores límites de exposición ocupacional, en ningún caso podrán ser empleados

como criterio de medición en el caso de la exposición a sustancias cancerígenas y radiaciones ionizantes.

Parágrafo 1°. En tanto que las actividades de minería en socavón y a cielo abierto, generan exposición a agentes de alto riesgo, son equiparables en su tratamiento para el reconocimiento del derecho a la pensión especial de alto riesgo.

Parágrafo 2°. Las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores serán actualizadas cada cinco (5) años, en coordinación entre el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo, de conformidad con las recomendaciones que sobre el particular emita el Consejo Nacional de Riesgos Laborales y teniendo en cuenta los criterios establecidos por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) de la Organización Mundial de la Salud.

Artículo 6°. *Funciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de Colpensiones para el reconocimiento de las pensiones especiales de vejez.* Con la entrada en vigencia de la presente ley, y en un tiempo no mayor a seis (6) meses, Colpensiones y las Administradoras de Fondo de Pensiones, deberán crear y procedimentar el área especializada de salud ocupacional, en cuyas funciones estará:

- i) Emitir un concepto técnico particular sobre cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de una pensión especial de vejez, certificando si su actividad ocupacional es o fue desarrollada en oficios o expuestos a agentes de alto riesgo para la salud laboral, para lo cual deberá tener en cuenta los requisitos dispuestos en la ley, entre otros: Histórico de la exposición, matriz de riesgos laborales, programas de vigilancia epidemiológica por riesgos específicos, de conformidad al Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo, o de los programas específicos acordados paritariamente por convención colectiva, así como certificación de cargos y labores, remitido por el empleador y/o aportados por el trabajador.
- ii) Emitir concepto técnico general sobre la planta de la empresa, con referencia a casos de debate técnico-científico sobre las actividades de alto riesgo que pudieran ser limitantes para el reconocimiento de la pensión especial. Para el cumplimiento de esta función las empresas deberán notificar en el primer trimestre del año, el número y datos de los trabajadores con riesgo de exposición a factores catalogados como de alto riesgo para la salud, esta información deberá allegarse certificada por el responsable del Sistema de Gestión y Seguridad en el trabajo, con firma del Comité paritario.

Artículo 7°. Con la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Trabajo deberá adoptar la Guía Técnica para la Identificación de Empresas, Trabajadores y Oficios de Alto Riesgo, en un plazo no mayor a tres meses. Esta guía deberá ser

construida de manera tripartita y actualizada cada cinco años por la misma entidad.

Parágrafo 1°. La responsabilidad vigente de las ARL de mantener una base de datos con estas empresas se mantiene; estas entidades deberán disponer de planes para su vigilancia y monitoreo permanente.

Parágrafo 2°. Toda persona que realice actividades de alto riesgo debe tener vinculación formal al Sistema Nacional de Riesgos Laborales, a cargo de la empresa contratante, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 2° de la Ley 1562 de 2012. Se prohíbe en el territorio nacional la contratación tercerizada para el desarrollo de actividades de alto riesgo.

Artículo 8°. Créese por parte del Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Sistema Nacional de Identificación y Seguimiento a Empresas, Trabajadores y Actividades de Alto Riesgo para la Salud, el cual entrará en funcionamiento en un término no mayor a seis meses a partir de la firma de la presente ley. El Sistema deberá ser dinámico conforme a las necesidades de información que defina o establezca la guía técnica de que trata el artículo séptimo de la presente ley.

Artículo 9°. Además de las funciones que le confiere la ley, serán funciones del Consejo Nacional de Riesgos Laborales (CNRL):

- a) Formular estrategias y acciones para el reconocimiento efectivo de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud;
- b) Recomendar las normas técnicas para la identificación de las actividades de alto riesgo para la salud en las empresas;
- c) Diseñar normas de obligatorio cumplimiento sobre las actividades de vigilancia y control de la afiliación de los trabajadores de alto riesgo para la salud, ejercidas por las administradoras de riesgos laborales a cargo de la empresa contratante.

Parágrafo. Los estudios técnicos y financieros que se requieran para el cumplimiento de las funciones que le asigna la presente ley, serán asumidos con cargo al presupuesto de funcionamiento del Fondo de Riesgos Profesionales Laborales.

Artículo 10. Planes de saneamiento financiero. Para las empresas que desarrollan actividades laborales de alto riesgo y que no estén al día con las cotizaciones adicionales, que así lo soliciten expresamente, se crearán planes de saneamiento financiero, bajo la coordinación de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de regular la información y los aportes a este régimen especial. La información sobre las empresas de alto riesgo que adopten esta medida deberá ser trasladada al sistema de información de que trata el artículo 5° de esta ley.

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. El presente decreto regirá a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Las firmas corresponden a los siguientes miembros del Consejo Nacional de Riesgos Laborales (CNRL):

- JESUS ALBERTO CASTILLA, Polo Democrático Alternativo
- Antonio Langarón
- A. Lopez
- David Roldán
- Quintana
- Bohner
- Vin Laporta
- Fabian Velez
- 12366890 Bn1
- Jorge Guezo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Decreto-ley 2090 de 2003, “*Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades*”, las actividades de alto riesgo para la salud son aquellas que por su naturaleza implican una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, por lo cual las prestaciones especiales de vejez por alto riesgo permiten a los trabajadores que desempeñan tales actividades, una prestación económica de vejez a edades inferiores que a los trabajadores en general. Es importante señalar que generalmente se confunde la actividad de alto riesgo para la salud, en el marco del sistema general de pensiones, con los niveles de riesgo altos en el marco del sistema general de riesgos profesionales, lo cual es un error conceptual.

El decreto-ley estableció una serie de reglamentaciones con el propósito de garantizar el acceso real de los trabajadores a las pensiones especiales por adelantar actividades riesgosas para la salud, no obstante a 15 años de creada la norma son evidentes los vacíos regulatorios en varios aspectos a mejorar, los cuales fueron identificados durante el desarrollo del debate de control político citado por el honorable Senador Alberto Castilla, el 19 de septiembre de 2018, del cual se subyeron los siguientes aspectos que es necesario corregir por medio de la presente iniciativa:

1. El país no tiene un registro claro sobre las actividades, las ocupaciones y los trabajadores que desempeñan su actividad en alto riesgo para su salud, de lo cual se desprende i) la poca claridad sobre las empresas que están al día en sus cotizaciones adicionales para cubrir la pensión especial. Se tiene cálculos estimados por la Escuela Nacional Sindical que

hablan de 400 mil trabajadores en 2015 para las diferentes ocupaciones. ii) en tal sentido hay dificultad para la exigencia de la pensión por alto riesgo para el trabajador, teniendo este que acudir a un dilatado proceso judicial para su reconocimiento.

2. Uno de los argumentos para la negación de la pensión es que se exige al trabajador comprobar que realizó actividades de alto riesgo bajo límites permisibles de exposición o TLV¹. Los TLV históricamente se habían considerado como los valores admisibles en el ambiente de trabajo que hacen referencia a concentraciones de sustancias en el aire por debajo de las cuales los trabajadores podrían exponerse sin sufrir efectos adversos para la salud (Resolución número 2400 de 1979). No obstante, la incidencia de la enfermedad para el caso de sustancias cancerígenas puede ocurrir independiente de la cantidad de exposición, en este sentido el Ministerio de la Protección Social en la Guía Técnica para el Análisis de Exposición a Factores de Riesgo Ocupacional establece que “los TLV, son límites recomendables y no una frontera entre condiciones seguras y peligrosas”, es decir que no son un rango admisible para valorar cada una de las actividades de alto riesgo que fueran establecidas en el Decreto número 2090. Por su parte el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo de España afirma que “los conocimientos científicos actuales no permiten identificar niveles de exposición por debajo de los cuales no exista riesgo de que los agentes mutágenos y la mayoría de los cancerígenos produzcan efectos característicos sobre la salud (...) Por esta razón, los límites de exposición adoptados para algunas de estas sustancias no son una referencia para garantizar la proyección de la salud...sino unas referencias máximas para la adopción de las medidas de protección necesarias y el control del ambiente de los puestos de trabajo”².
3. Hay trabajadores expuestos a actividades de alto riesgo que adelantan su actividad sin vinculación laboral formal. El registro es inexistente acerca de los trabajadores que desempeñan su oficio en esta situación, a pesar de que en Colombia la tercerización laboral está prohibida. Consecuencia de la informalidad en la contratación laboral, es la pérdida del derecho para estos trabajadores.
4. El parágrafo 1° del artículo 15 del Decreto número 758 de 1990, establecía que las actividades de alto riesgo para la salud deberían estar certificadas por la dependencia de salud

ocupacional del entonces Instituto de Seguro Social (ISS), a través de investigación previa donde se considerara su habituabilidad, equipos utilizados y la intensidad en la exposición, tal certificación fue obviada por Colpensiones al adoptarse el Sistema General de Pensión, conllevando una negativa para el acceso.

5. Uno de los vacíos actuales para el reconocimiento de la pensión especial por actividad de alto riesgo para la salud, es la ausencia de una guía técnica que organice a cada uno de los actores que intervienen en el proceso y dicte con claridad los procedimientos que conlleven a la garantía de la pensión especial. Tal guía ha sido anunciada por el Ministerio del Trabajo, sin que sea expedida. El proyecto de ley ordena la emisión de tal guía y dota de mayores herramientas, en términos de competencias, al Consejo Nacional de Riesgos Laborales, para mejorar la observancia sobre el particular.

Se pretende con la implementación de la presente ley mejorar los aspectos señalados.

Radicado en Bogotá, el 19 de septiembre de 2018.


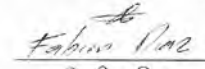
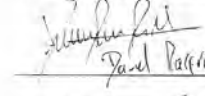

Por los honorables Congresistas,


 JESUS ALBERTO CASTILLA
 Polo Democrático Alternativo

 Antonio Jaramila

 G. Solís

 A. López


 Juan Capote

 Fabiana Paz

 Daniel Pardo

 Jose Jimenez

Bogotá, D. C., septiembre 19 de 2018

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senador de la República

Asunto: Radicación proyecto de ley, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones de alto riesgo para la salud, en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor, en representación de amplios sectores de trabajadores, y en ejercicio de la iniciativa parlamentaria para proponer proyectos a ser elevados como leyes de la República, de acuerdo

¹ TLV Thres Hold Limit Value.

² Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo 2017. España. En: http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/LEP%20_VALORES%20LIMITE/Valores%20limite/LEP%202017.pdf

con lo contenido en la Ley 5ª de 1992, radicamos el proyecto de ley del asunto para que surta su trámite legislativo.

Muy cordialmente,

De los Senadores y Representantes:

JESUS ALBERTO CASTILLA
 Polo Democrático Alternativo
 Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de ...del año ... se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 155, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 19 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 155 de 2018 Senado, *por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez, por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud, en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Jesús Alberto Castilla*

Salazar, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Gustavo Bolívar, Alexánder López Maya; y los honorables Representantes Fabián Díaz Plata, David Ricardo Racero Mayorca, Jorge Alberto Gómez Gallego. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 19 de septiembre de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 741 - Jueves, 20 de septiembre de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 148 de 2018 Senado, por la cual se modifica parcialmente la ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 149 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 3º en su incisos “a” “b”, párrafos segundo y tercero de la Ley 1429 de 2010.....	4
Proyecto de ley número 150 de 2018 Senado, por medio del cual se regula el cabildeo y se crea el Registro Nacional de Cabilderos.....	9
Proyecto de ley número 151 de 2018 Senado, por medio del cual se crea el Regulador Convergente para el Sector Telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones.	18
Proyecto de ley número 155 de 2018 Senado, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real y efectivo al derecho a las pensiones anticipadas de vejez, por desempeño de actividades laborales de alto riesgo para la salud, en el sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones.....	24