



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° 809

Bogotá, D. C., jueves, 4 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2018 CÁMARA DE REPRESENTANTES

por medio del cual se establecen algunas medidas de fortalecimiento educativo y en servicios para las personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley busca reforzar las medidas educativas y de otros derechos a favor de la población con discapacidad.

Artículo 2°. *Actualización educativa.* El Ministerio de Educación Nacional, acorde con el marco de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad y sus diferentes actualizaciones, tendrá el deber de ajustar anualmente toda la normatividad relacionada con la prestación de servicios educativos desde la educación inicial hasta la universidad, tanto los de educación formal como no formal que son ofertados a las personas con discapacidad en su terminología, conceptos, requisitos, prácticas y procesos.

Artículo 3°. *En cuanto a los oferentes educativos.* El Ministerio de Educación Nacional tendrá a cargo elaborar y actualizar anualmente el inventario de toda la oferta de servicios educativos públicos y privados, formales y no formales, que prestan servicios a las personas con discapacidad, independientemente de si están bajo la oferta de educación inclusiva o educación especial, a fin de que el Ministerio los identifique y establezca con ellos estándares básicos de calidad que deben cumplirse como requisito para continuar en la prestación de servicios a esta población.

Parágrafo. El Ministerio expedirá y actualizará anualmente la lista con las instituciones de educación que cumplen con todos los requisitos de una oferta educativa óptima para la población con discapacidad y dará acceso permanente de consulta a la misma.

Artículo 4°. *Sobre educación en extraedad.* Las secretarías de Educación deberán desarrollar y promover iniciativas flexibles en modalidades y programas pertinentes de calidad que permitan a la población con discapacidad que no ha sido escolarizada o ha desertado tempranamente y se encuentra en extraedad completar sus ciclos de educación. El Ministerio de Educación garantizará el cumplimiento de este objetivo.

Artículo 5°. *Cupos educativos.* Las universidades públicas, privadas y el Sena destinarán como mínimo el 1% de los cupos que ofertan específicamente para personas con discapacidad, llevando a cabo acciones afirmativas y de equiparación de oportunidades sin que ello afecte las exigencias académicas de cada institución.

Parágrafo. Para el financiamiento de este programa, se contará con recursos que aporten la Nación, los departamentos, los municipios y el Ictex.

Artículo 6°. *Capacitación docente.* El Ministerio de Educación Nacional definirá los mecanismos para incentivar la formación de profesionales en educación, con énfasis en atención a diversidad de aprendices o la especialización de docentes en dicha materia, a fin de que estos aporten sus conocimientos en atención e inclusión de las personas con discapacidad dentro de las diversas modalidades educativas, incluyendo las aulas regulares.

Parágrafo 1°. El Ministerio se encargará de incrementar el número de grupo de rectores, directivos docentes, orientadores y docentes formados en atención a la población con discapacidad, dentro de las instituciones regulares de todo el territorio nacional, en concordancia con los requerimientos demandados por la población, de acuerdo con los datos reportados por el Simat, el RLCPD y el censo.

Parágrafo 2°. Además, el Ministerio establecerá cupos académicos gratuitos para la formación de profesionales docentes relacionados con la atención integral a la población con discapacidad en las áreas que requieren las instituciones educativas, de forma tal que los PEI se fortalezcan.

Artículo 7°. *Comité pedagógico de apoyo.* Las secretarías de Educación o quien haga sus veces supervisarán que las instituciones educativas cuenten con personal idóneo para conformar el comité pedagógico de apoyo al proceso educativo de los estudiantes con discapacidad. Dicho comité supervisará y garantizará que los estudiantes tengan acceso, ingreso, permanencia, evaluación y egreso al sistema educativo y que también puedan contar con la oferta artística, deportiva, ocupacional, cultural o social ofertada por la institución educativa y en la que el estudiante y su familia consideren es más productivo. Dicho comité deberá manejar eficiente y oportunamente la relación intersectorial requerida para que los procesos se cumplan.

Artículo 8°. *Transversalización de la temática de la discapacidad.* El Ministerio de Educación Nacional deberá transversalizar la temática de la atención educativa a la población con discapacidad en su diseño institucional y en todas sus dependencias de forma tal que garantice que todos sus servicios, programas, proyectos, resoluciones y reglamentaciones reconozcan las necesidades y existencia de esta población desde el marco de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad.

Artículo 9°. *Investigación y producción de tecnologías.* El Gobierno nacional, a través de Colciencias, el Sena y las instituciones de educación superior, media, vocacional, técnica y tecnológica, incentivará, promoverá y financiará la producción de tecnología que responda a las necesidades de la población con discapacidad, sustentada en procesos de investigación educativa de iniciativa nacional y que permita incorporar de manera efectiva las tecnologías a favor de mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad.

Parágrafo. El Gobierno nacional se encargará de establecer los mecanismos económicos para que las tecnologías que surjan de estas investigaciones se puedan financiar para su comercialización en el país.

Artículo 10. *Teletrabajo.* Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1221 de 2008, el cual quedará así:

“*Parágrafo 1°.* Teletrabajo para población vulnerable. El Ministerio de la Protección Social, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, formulará una política pública de incorporación al teletrabajo de la población vulnerable (personas con discapacidad, personas que tengan a su cuidado a persona(s) con discapacidad, población en situación de desplazamiento forzado, población en situación de aislamiento geográfico, mujeres cabeza de hogar, población en reclusión, personas con amenaza de su vida). Adicionalmente, el Ministerio estará encargado de apoyar el desarrollo de los sistemas de seguridad de información de aquellas empresas que contraten población con discapacidad bajo la modalidad de teletrabajo”.

Artículo 11. *Divulgación y cultura.* A fin de fomentar y divulgar una cultura de respeto y apoyo a la población con discapacidad, sus familias y cuidadores, los diferentes Ministerios dispondrán en sus planes de comunicación, por lo menos una vez al año, campañas de sensibilización de difusión nacional a favor de la población con discapacidad, en el marco de las directrices de la Política Pública de Discapacidad o la que haga sus veces.

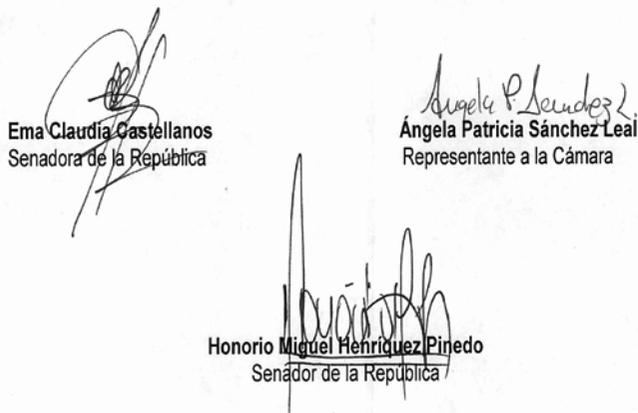
Artículo 12. *Participación en medios de comunicación.* El Ministerio de las TIC, en coordinación con el Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional de Televisión, generarán convocatorias conjuntas para que los canales de televisión pública, comunitaria y emisoras puedan acceder a fondos públicos del Fondo de Comunicaciones para la creación de programas culturales, novelas e informativos que estén dirigidos a la inclusión social de las personas con discapacidad, al igual que el reconocimiento de sus derechos y del rol que cumplen sus familias y cuidadores.

Artículo 13. *Sistema de Información.* El Gobierno nacional diseñará e implementará un sistema informativo de asesoría gratuita para la población con discapacidad que la oriente sobre sus derechos, deberes, acceso a los servicios, programas y rutas de acceso a todos los beneficios ofrecidos por el Estado. Para este fin, implementará servicios de interpretación de lengua de señas, audiodescripción, braille y otros apoyos que garanticen el acceso a la información a la población con discapacidad, sus familias y cuidadores.

Artículo 14. *Estampilla pro discapacidad.* Como fuente adicional de recursos para los programas y estrategias a favor de la población con discapacidad, el Gobierno nacional creará y definirá la estampilla pro discapacidad.

Artículo 15. *Vigencia.* El Gobierno reglamentará los contenidos de la presente ley en

un plazo inferior a un año y buscará garantizar que cada una de estas disposiciones se cumpla, especialmente para la población con discapacidad de los municipios más apartados del país. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Ema Claudia Castellanos
Senadora de la República

Ángela Patricia Sánchez Leal
Representante a la Cámara

Honorio Miguel Henríquez Pinedo
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

Parte de este proyecto de ley tiene su motivación en el Proyecto de ley número 11 de 2015 Senado, radicado por primera vez el 22 de julio de 2015, como consta en la **Gaceta del Congreso** número 540 de 2015, por parte de los honorables Senadores Orlando Castañeda Serrano y Honorio Miguel Henríquez Pinedo. Para continuar el trámite de dicho proyecto de ley fueron designados como ponentes los honorables Senadores de la Comisión Séptima de Senado Nadia Georgette Blel Scaff, Sofía Alejandra Gaviria Correa, Carlos Enrique Soto Jaramillo, Luis Evelis Andrade, Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Orlando Castañeda Serrano, este último asignado como coordinador ponente, ponencia para primer debate, que se encuentra en la **Gaceta del Congreso** número 283 de 2016. El debate a dicha iniciativa fue desarrollado el 1° de junio de 2016 y aprobado por mayoría de votos.

Posteriormente fueron asignados los mismos ponentes para segundo debate, ponencia que fue radicada el 11 de noviembre de 2016, según consta en la **Gaceta del Congreso** número 1053 de 2016, y debatido y aprobado por la Plenaria del Senado el 14 de junio de 2017. Lamentablemente este proyecto de ley fue archivado por no completar el tránsito legislativo de acuerdo con lo que señala la Ley 5ª de 1992.

Entendiendo la importancia que este proyecto de ley tiene para la población con discapacidad, emprendemos nuevamente la tarea de contemplar parte de la iniciativa planteada en el mismo y radicarla en este proyecto de ley, que esperamos sea nuevamente acogido en las comisiones y plenarias de ambas Cámaras.

Es importante señalar también que en el 2011 la Organización Mundial de la Salud, en su último informe sobre discapacidad, señaló que “Casi todas las personas sufrirán algún

tipo de discapacidad transitoria o permanente en algún momento de su vida, y las que lleguen a la senilidad experimentarán dificultades crecientes de funcionamiento”¹. De ahí la importancia que Colombia también profundice en las potencialidades, escenarios y circunstancias en que la población con discapacidad se está desarrollando en el país.

Hoy se estima que alrededor de 1.000 millones de personas sufren de alguna condición de discapacidad; de estas, cerca de 200.000 poseen una dificultad de funcionamiento importante, haciéndoles más difícil desarrollar una vida cotidiana saludable y feliz. Además, el incremento de las enfermedades crónicas y el envejecimiento en el mundo están aumentando actualmente esta población², por lo que no se puede pensar que en Colombia será diferente.

En ese mismo sentido, la OMS también afirma que la población con discapacidad posee una tasa permanente de crecimiento, viéndose influenciada por *las debilidades de los sistemas de salud, las condiciones ambientales, las catástrofes, las realidades de transporte del país, los conflictos internos, los accidentes, la violencia, los hábitos y condiciones alimentarios y finalmente el abuso de sustancias psicoactivas*. Cada uno de estos elementos, además, modifica sustancialmente el entorno psicosocial de la población con discapacidad y empeora sus condiciones de vida.

A pesar de que en las últimas dos décadas el país ha avanzado en este tema, los avances hoy no son suficientes para que la población con discapacidad pueda gozar plenamente de sus derechos; las evidencias han mostrado a lo largo de los últimos años que la segregación espacial, cultural y educativa continúa siendo permanente, muchas de las normas han sido ineficientes en su aplicación, dando origen a interpretaciones subjetivas y no obligantes.

Por lo mismo, no ha existido un avance considerable en el tema que le permita al país ofrecer condiciones más amigables a esta población. No es difícil observar, tanto en las grandes como en las pequeñas ciudades del país, personas con algún tipo de discapacidad que todavía sufren de un sinnúmero de barreras, entre ellas las de desplazamiento, acceso a los servicios de educación, de salud, además de tener dificultades para la adaptación de una vivienda acorde con su condición, situación que empeora con las dificultades para conseguir un empleo permanente.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca incrementar el apoyo a la población con discapacidad,

¹ Organización Mundial de la Salud, Banco Mundial, “Informe Mundial sobre la Discapacidad”. OMS, Malta, 2011.

² Organización Mundial de la Salud. “10 datos sobre la discapacidad”. Noviembre de 2017.

empezando desde de la esfera que más impacta a los más pequeños y vulnerables frente a su discapacidad, la educación, y subsanar parte de las debilidades normativas que se han convertido en barreras de acceso al goce pleno de los derechos y libertades de la población con discapacidad, de manera que la segregación social que puedan padecer sea efectivamente eliminada.

JUSTIFICACIÓN

Colombia cuenta con un Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), diseñado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el 2002, que abarca un importante conjunto de variables. Lamentablemente, desde su año de creación “no ha sido sometido a revisión exhaustiva ni ajuste,”³; además, la inscripción al registro ha sido de cobertura limitada, por lo que no da cuenta realmente de toda la población en condición de discapacidad. Por su parte, el Censo del Departamento Nacional de Estadística (DANE), de acuerdo con lo determinado por el Gobierno nacional, trasladó al RLCPD las funciones de cuantificación de la población con discapacidad en el 2010. Sin embargo, la actualización estimada poblacional del 2005 ofrece una estimación en esta población (no necesariamente 100% consistente).

Esta situación ha llevado a una subestimación de la población con discapacidad y a su precaria caracterización. Con corte al 30 de abril de 2018, se tiene que en el país hay un total de 1.404.108 personas registradas en el RLCPD con discapacidad y 2.033 unidades generadoras de datos (UGD) en funcionamiento⁴, es decir, que en el registro solamente se incrementaron del 31 de mayo de 2017 a abril de 2018 casi 100.000 personas (el registro a mayo establecía 1.319.864 personas con discapacidad), mientras el DANE registra a 2015, 3.051.217 personas en esta condición, lo que equivale al 6,3% del total de la población. Esto permite concluir que las decisiones de política y las decisiones presupuestales tomadas con base en las cifras del RLCPD están dejando por fuera a una parte importante de esta población que requiere estrategias y direcciones desde la política que no subestimen a ese 50% que no está siendo objeto directo y pleno de todos los beneficios y programas de los que el RLCPD es soporte.

Por otro lado, la mayor parte de la población con discapacidad es en casi 40% mayores de 80 años y en un 20% menores de 19 años, lo que hace a más del 50% de dicha población sujetos de doble condición especial de protección por ser adultos mayores y niños, de acuerdo con lo señalado por la Corte⁵, lo que demanda mayores responsabilidades al Gobierno.



Con base en datos DANE “Reporte discapacidad”

Así mismo, la discapacidad tiene mayor prevalencia en hombres que en mujeres hasta los 44 años; después dicha tendencia se revierte. La alteración más frecuente es en un 20%, es la relacionada con la movilidad del cuerpo (discapacidad motora, de brazos, cuerpo y piernas), seguida de discapacidad visual, del sistema nervioso y del habla. Esto implica que las estrategias de adecuación y la planificación de lo existente y lo nuevo deben ir en torno a reconocer esto.



Con base en datos DANE “Reporte discapacidad”.

Por otro lado, la cobertura de afiliación al sistema de Salud de la población con discapacidad, de acuerdo con el DANE, llega apenas al 81,9%, lo que revela un déficit de atención de casi el 20% de esta población, lo cual es grave si se entiende que es una población en condiciones físicas, mentales, o sensoriales vulnerable. La mayoría de esta población se encuentra afiliada al régimen subsidiado (57,7%), evidenciando posiblemente condiciones de pobreza o desempleo.

El RLCPD, además, reporta un número considerable de adultos y niños con discapacidad que poseen una situación económica precaria.

³ “Propuesta para ajustar el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD)”. *Revista de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia*. Volumen 65, número 2, pp. 283-290, 2017. ISSN electrónico 2357-3848. ISSN impreso 0120-0011 DOI: <https://doi.org/10.15446/rvfacmed.v65n2.57549>.

⁴ Ministerio de Salud y Protección Social. Registro para la Localización y caracterización de personas con discapacidad (RLCPD) <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/promocion-social/Discapacidad/Paginas/registro-localizacion.aspx>.

⁵ Corte Constitucional T-513/14 “(...) i) tiene doble calidad de sujeto de especial protección constitucional –adulto mayor y disminuido físicamente– (...)”. Corte Constitucional T-824-2010 (...) tiene una doble condición de sujeto de especial protección constitucional en razón a su edad y a su discapacidad (...)”.

Alrededor del 61%⁶ de las personas con discapacidad no percibe ningún tipo de ingreso para subsistir; si a esto se le suma que, en muchos de los casos, están “*permanentemente incapacitados para trabajar*”⁷, la restricción en el acceso a una pensión se acrecienta, aumentando su vulnerabilidad y la de sus familias. Solamente el 28,6% de las personas con discapacidad mayores de 18 años tienen ocupación; el 5,9% de los jóvenes y adultos con discapacidad cotizan a pensiones y el 2,2% ya es pensionado. Por su parte, el 0,6% de los adultos mayores cotizó a pensiones y el 7,1% ya es pensionado. Por estas razones, las personas con discapacidad tienen dificultades de acceso a los insumos, tecnologías y tratamientos necesarios para mejorar su calidad de vida y la de sus familias. De ahí la importancia de que la ley contemple diferenciales en los beneficios de acceso a educación, trabajo, vivienda, y tecnologías, entre otros.

Adicionalmente, el 57,8% de los niños y niñas con discapacidad menores de cinco años permanecen con su padre o madre en la casa; 37 de cada 100 niños con esta condición en edad escolar *no* asiste a un establecimiento educativo. Según la Encuesta de Calidad de Vida 2016, el 63,5% de personas con discapacidad saben leer y escribir, y únicamente el 71,3% en edad escolar estudia actualmente. De los niños de 5 a 14 años, solamente lee y escribe el 33%; en los jóvenes, el 17% culmina el bachillerato y el 3,4% termina estudios técnicos, tecnológicos y profesionales. En la población discapacitada entre 18 y 39 años, el 24,7% de encuestados no había alcanzado ningún nivel educativo, el 9,7% alcanzó la educación superior y el 24,1% es analfabeto. Esto implica ajustar el sistema educativo a una mayor participación de los docentes del país que pueda ayudar a que la población con discapacidad de Colombia participe más en el sistema, que además se consiga su permanencia y que los docentes cuenten con los incentivos y ayudas para incrementar el conocimiento a fin de lograr estos objetivos.

Es un hecho que se ha buscado disminuir la segregación escolar incluyendo a los niños con algún grado de discapacidad en aulas regulares de colegios públicos, lo que no necesariamente se traduce en ausencia de segregación, podría ser incluso todo lo contrario. Si un niño con discapacidad ingresa a una de estas aulas, tanto sus compañeros como los docentes posiblemente carecen de los conocimientos para interactuar con dicha discapacidad; la falta de preparación frente al evento va a generar por sí sola segregación, mal llamada inclusión. La inclusión real debe darse en condiciones donde interactúen los conocimientos, y reconocimientos del entorno y se les dé a los

niños las herramientas para ser incluidos dentro de la sociedad.

En educación superior, el tema no es menor crítico, el Ministerio señala: “*En los últimos 20 años no se ha desarrollado un modelo de atención para dicha población*”, entonces los casos exitosos son escasos y poco conocidos⁸ y esa situación de estancamiento continúa y se acrecienta, por lo que no se justifica que el Ministerio de Educación diga hoy que se ha hecho suficiente frente a la educación de la población con discapacidad.

Es además preocupante lo que el Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁹ señala: “*No hay priorización de las víctimas con discapacidad*”, por lo que los 715 niños y adolescentes reportados con discapacidad de las 152.219 víctimas del Registro Único de Víctimas de Conflicto Armado, de octubre de 2014, no tendrían una atención prioritaria ni con enfoque de derechos.

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El más reciente informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), del que ya se ha hablado, sobre la población con discapacidad, señala algunos obstáculos principales que padece esta población, incluyendo a Colombia; estos son: *Políticas y normas insuficientes, déficit habitual en las políticas educativas debido a la ausencia de incentivos económicos y de otro tipo orientados a que los niños con discapacidad acudan a la escuela, así como la falta de servicios de apoyo y protección social para los niños con discapacidad y sus familias. Además, actitudes negativas, segregantes y prejuiciosas (en los maestros, administradores escolares, otros niños e incluso familiares influyen en la inclusión de los niños con discapacidad en las escuelas convencionales). Problemas con la prestación de servicios de salud, falta de accesibilidad a infraestructuras del país y ausencia de la participación de la población con discapacidad en la toma de decisiones gubernamentales, entre otros.*

Por esta razón, este proyecto de ley, que consta de 15 artículos, plantea aspectos necesarios para que la población con discapacidad pueda ser más efectivamente atendida en cuanto a la educación y otros temas importantes, entre los que se contemplan

1. La actualización permanente de la normatividad en conceptos, requisitos, prácticas y procesos para que todas las instituciones de educación que ofertan servicios a la población con discapacidad cumplan efectivamente con la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad. En este

⁶ RLCPD. Ministerio de Salud y Protección Social. 2016.

⁷ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Las personas con discapacidad en Colombia. 2013.

⁸ Ministerio de Educación Nacional. Respuesta a la Posposición 5: “Población discapacitada”. 4 de agosto de 2014.

⁹ Ministerio del Interior. Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones Primeras de Senado y de Cámara. Marzo de 2013. Bogotá.

- ejercicio el Ministerio establecerá estándares básicos para la prestación de estos servicios, y acorde a ello creará y actualizará anualmente el listado de instituciones que cumplen con los mismos, a fin de que la población con discapacidad tenga acceso permanente a la información de oferta educativa óptima.
2. Asignar a las secretarías de Educación la responsabilidad de generar iniciativas flexibles en programas y modalidades educativas para la población con discapacidad en extraedad que no ha culminado sus ciclos educativos.
 3. Definir un mínimo de un 1% de cupos educativos en las diferentes universidades del país y el Sena para personas con discapacidad, sin que ello afecte las condiciones académicas de cada institución. Para ello se contará con recursos que aporten la Nación, los departamentos, los municipios y el Icetex.
 4. Incentivar por parte del Ministerio de Educación Nacional la formación de rectores, administrativos, personal de apoyo educativo y docentes sobre atención a diversidad de aprendices para que faciliten la inclusión de estudiantes con discapacidad en las aulas regulares; que estén capacitados para enseñar, formar y ayudar a incluir a la población con discapacidad a facilitar una inclusión genuina y práctica.
 5. Trabajar en un comité pedagógico que realmente fortalezca la educación inclusiva, pues a pesar de que el Decreto 1421 de 2017 para la atención educativa a las personas con discapacidad en el marco de la educación inclusiva define los comités técnicos, estos no definen el comité pedagógico, por lo que el proyecto de ley resalta la conformación necesaria de este comité, su idoneidad y su labor. En ese sentido, también el proyecto de ley plantea la importancia de transversalizar la temática de la discapacidad a todas las dependencias educativas.
 6. Apoyar la producción de tecnologías en favor de la población con discapacidad, puesto que a pesar de que la Ley 361 de 1997 asigna algunas obligaciones al Sena, como es la formación de cuidadores, la inclusión efectiva, el servicio de intérprete de lengua, el acompañamiento a empresarios empleadores, la capacitación para el trabajo, el fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo, entre algunos, *no* se habla específicamente de procesos educativos enfocados a la investigación de tecnologías a favor de la población con discapacidad para ser promovida en el país, por lo que se define la obligación al Gobierno nacional de incentivar, financiar y promover a través de Colciencias, el Sena y las instituciones de educación superior la creación de dichas tecnologías, al igual que las estrategias para su comercialización en el país.
 7. Fortalecimiento del teletrabajo a partir de modificar el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1221 de 2008, sobre teletrabajo, para que le incluya al original a quienes tienen “*a su cuidado personas con discapacidad*”. Además, como respuesta a la necesidad de quienes emplean a esta población se le asigna al Gobierno la tarea de apoyar el “*desarrollo de sistemas de seguridad de información a las empresas que los contraten*”.
 8. Fomentar y divulgar la cultura del apoyo y el respeto a la población con discapacidad mediante campañas emprendidas por los planes de comunicaciones de los diferentes ministerios por lo menos una vez al año y de difusión nacional.
 9. Creación de programas culturales, novelas e informativos dirigidos a la inclusión social de las personas con discapacidad, al igual que el reconocimiento de sus derechos y del rol que cumplen sus familias y cuidadores, con el apoyo del Ministerio de las TIC.
 10. Crear un sistema de información permanente y asesoría gratuita para la población con discapacidad.
 11. Apoyar el financiamiento de los planes y programas a favor de la población con discapacidad mediante la creación de la estampilla pro discapacidad.
- Es importante señalar que la primera versión del Proyecto de ley número 11 de 2015 Senado, que ha dado origen esta iniciativa, fue desde el comienzo nutrida con los aportes, acompañamiento, apoyo y colaboración de diferentes mesas técnicas y de trabajo, por quienes también esta iniciativa se retoma, a fin de que su esfuerzo logre culminar en una ley. Agradecemos en ese sentido a las siguientes entidades y organizaciones:
- Dirección del Plan de Inclusión para Personas con Discapacidad, de la Presidencia de la República, en cabeza del doctor Juan Pablo Salazar.
 - La Asociación de Discapacitados del ISS (liquidado), su vocero, Miguel Antonio Camargo.

- La Unión de Enfermos de General Motors, en cabeza de José Gonzalo Sánchez Melo.
- Otras asociaciones de discapacitados, entre ellas, las que representan los señores Juan Rojas y Alexander Meza.

FUNDAMENTO JURÍDICO

- Constitución Política de Colombia. 1991. Define que todas las personas deberán ser tratadas en igualdad de condiciones, sin distinción de sus diferencias. Además, no solo establece que la educación es un derecho, sino que, adicionalmente, afirma que nos encontramos en un Estado social de derecho que no es únicamente democrático, sino que también es “pluralista”.
- Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), título III, capítulo 1, artículo 46. “Integración con el servicio educativo”, menciona: “La educación para personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales, es parte integrante del servicio público educativo (...)”.
- Ley 361 de 1997, “por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 762 de 2002, “por medio de la cual se aprueba la ‘Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad’”.
- Ley 1145 de 2007, “por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1346 de 2009, “por medio de la cual se aprueba la ‘Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad’”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.
- Ley 1618 de 2013, “por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”. Artículo 11. “Derecho a la Educación. El Ministerio de Educación Nacional definirá la política y reglamentará el esquema de atención educativa a la población con necesidades educativas especiales, fomentando el acceso y la permanencia educativa con calidad, bajo un enfoque basado en la inclusión del servicio educativo (...)”.
- Decreto 1860 de 3 de agosto de 1994, artículo 38. Menciona: “Con el fin de facilitar el proceso de formación de un alumno o de un grupo de ellos, los establecimientos edu-

cativos podrán introducir excepciones al desarrollo del plan general de estudios y aplicar para estos casos planes particulares de actividades adicionales, dentro del calendario académico o en horarios apropiados, mientras los educandos consiguen alcanzar los objetivos. De manera similar se procederá para facilitar la integración de alumnos con edad distinta a la observada como promedio para un grado o con limitaciones o capacidades personales excepcionales”.

- Decreto número 2082 de 1996, “por el cual se reglamenta la atención educativa para personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales”.
- Decreto número 1618 de 2003, “por medio del cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.
- Decreto 366 de 2009, “por medio del cual se reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades o con talentos excepcionales en el marco de la educación inclusiva”.
- Plan Decenal de Educación 2006-2016. Atención educativa a las personas con discapacidad. Garantía al derecho a la educación con equidad, lo que significa acceso, permanencia y calidad.
- Conpes Social 80 de 2004. Política pública de discapacidad como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006: “Hacia un Estado Comunitario”.
- Conpes Social 166 de 2013. Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, liderada por el Sistema Nacional de Discapacidad (SND), el seguimiento a las acciones.

IMPACTO FISCAL

Si bien es cierto el impacto fiscal es evidentemente característico de los proyectos sociales de atención a población vulnerable, se han expuesto las importantes razones por las cuales este proyecto es trascendental para la población con discapacidad. Además, el Plan Nacional de Desarrollo del nuevo Gobierno, sin duda, contempla las necesidades de inversión y recursos en el tema, lo cual ha sido respaldado antes por la Dirección del Plan de Inclusión para Personas con Discapacidad, de la Presidencia de la República. En ese sentido, el “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País” establecía:

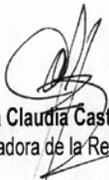
“(…) *Todas las personas, sin importar su procedencia, grupo étnico, género, edad o condición de discapacidad, deben tener la*

posibilidad de acceder a mejores servicios públicos apropiados, lo que implica condiciones de habitabilidad, vías de acceso para conectarse con las regiones y con el país, un servicio de salud de calidad y una educación que le permita construir su futuro". E incluso fijaba que el Ministerio de Trabajo debería impulsar el desarrollo de herramientas para la población con discapacidad, en particular en los aspectos de generación de competencias, formación, generación de ingresos y acceso al trabajo. Y que el Servicio Nacional de Aprendizaje, las cajas de compensación familiar (CCF), la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y las administradoras de riesgos laborales tendrían que desarrollar programas de formación y de reentrenamiento laboral para promover la incorporación de las personas con discapacidad a la vida productiva, como trabajadores o como empresarios, según sus competencias, que el proyecto ya contempla mediante el teletrabajo y los cupos en educación y formación.

Por todo lo anterior, podemos decir que esta iniciativa permite alcanzar de una manera más eficiente lo propuesto incluso en los planes de desarrollo anteriores.

Proposición

En concordancia con los anteriores argumentos, pongo a consideración de los honorables miembros del Congreso de la República el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta que preserva los principios constitucionales de especial protección a la población vulnerable y está encaminado a proteger los derechos conexos a esta protección con el fin de preservar las condiciones de igualdad y equidad de toda la población.


Ema Claudia Castellanos
Senadora de la República


Ángela Patricia Sánchez Leal
Representante a la Cámara


Honorio Miguel Henríquez Pinedo
Senador de la República

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 2 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 183 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Senadores Ema Castellanos, Honorio Henríquez y la honorable Representante a la Cámara Ángela Sánchez.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 184 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se establece la cátedra obligatoria de ética ciudadana y cuidado de los recursos públicos, se fortalecen los mecanismos de pedagogía social, se imponen sanciones sociales a quienes hayan sido condenado por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Educación y conciencia de la importancia de los recursos públicos

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos mediante los cuales se implementan programas de educación y conciencia social que permitan combatir la corrupción en la administración de los recursos públicos, en el entendido de que además de las medidas posteriores, se debe fortalecer la prevención de los actos de corrupción.

Es obligatorio para todas las instituciones de educación básica, media y superior incluir en sus programas académicos una materia o cátedra de Ética Ciudadana y Cuidado de los Recursos Públicos como una disciplina integrada a los lineamientos cognitivos transversales a todo plan de estudios en la educación básica, media y superior.

De igual forma, las entidades públicas deberán incluir en los programas y procesos de fortalecimiento institucional actividades teóricas y prácticas que aumenten la sensibilización y el cuidado de los recursos públicos. En estos casos se deberán divulgar mediante actividades pedagógicas las sanciones disciplinarias, penales y sociales a las que se enfrentan quienes participan en acciones relacionadas con la indebida administración de los recursos públicos.

Parágrafo. Se entiende por recursos públicos los bienes físicos, financieros e intelectuales de producción del Estado o los emanados por el recaudo de impuestos y tributos cuyo objeto es satisfacer las necesidades e impulsar la calidad de vida de la población del territorio nacional, conforme a lo establecido en la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2°. Adiciónese el numeral 14 al artículo 5° de la Ley 115 de 1994, "Fines de la educación", que quedará así:

14. La formación integral de la ética ciudadana, la conciencia social y el cuidado de recursos públicos que permita al educando promover, mediante la implementación de instituciones informales, un desarrollo óptimo de las instituciones estatales.

Artículo 3°. Modifíquese el literal k) del artículo 21 de la Ley 115 de 1994, "Objetivos específicos

de la educación básica en el ciclo de primaria”, que quedará así:

- k) El desarrollo integral de valores civiles, éticos y morales, de organización y de concientización social, cuidado de los recursos públicos y de convivencia humana;

Artículo 4°. Modifíquese el literal j) del artículo 22 la Ley 115 de 1994, “Objetivos específicos de la educación básica en el ciclo de secundaria”, que quedará así:

- j) La formación en el ejercicio de los deberes y derechos, el conocimiento de la Constitución Política y de las relaciones internacionales bajo la óptica de la comprensión y valoración de la ética social, ética ciudadana y cuidado de los recursos públicos.

Artículo 5°. Modifíquense los literales c) y d) del artículo 14 la Ley 115 de 1994, los cuales quedarán así:

- c) La enseñanza del cuidado de los recursos públicos, del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;
- d) La educación para la justicia, la paz, la participación ciudadana, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación de los valores humanos, y

Artículo 6°. Modifíquese el parágrafo del artículo 79 la Ley 115 de 1994, “Objetivos específicos de la educación básica en el ciclo de secundaria”, que quedará así:

Parágrafo. En desarrollo de su autonomía, los establecimientos educativos adecuarán sus proyectos educativos institucionales para el cumplimiento de lo preceptuado en esta ley, en relación con la enseñanza de la historia de Colombia como disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las Ciencias Sociales, así como de la formación en cuidado de los recursos públicos de manera transversal que elabore el Ministerio de Educación Nacional con el fin de formar mejores ciudadanos que aporten a la construcción de una convivencia pacífica en medio de las diferencias respetando y cumpliendo la ley y cuidando los recursos públicos.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1404 de 2010, que quedará así:

Artículo 2°. Como complemento formativo que consagra la Ley General de Educación, es función de todas las instituciones educativas del sector público y privado, en los niveles preescolar, básica y media, implementar y poner en funcionamiento el programa “Escuela para Padres y Madres”, cuyo contenido debe ser instrumento que propenda a la formación en valores ético-sociales de los educandos y asegure una sociedad responsable dentro del contexto del Estado social, promoviendo siempre la ética ciudadana y el cuidado de los recursos públicos.

CAPÍTULO II

Pedagogía social del cuidado de los recursos públicos

Artículo 8°. *Informe índice de corrupción en el país.* La Oficina de Transparencia de la Presidencia de la República elaborará cada año un informe de los índices de corrupción en el país, en donde se incluirán, entre otros, los impactos sociales en el desarrollo del país, las pérdidas financieras, el impacto en el desarrollo del país. Este informe también incluirán las investigaciones disciplinarias, fiscales y penales que se llevan a cabo, señalando las acciones de corrupción más reincidentes, una lista de sanciones, responsables, población afectada por cada acto de corrupción y los impactos en cada región, resaltando el impacto en los programas sociales y de atención a los niños del país. Este informe deberá ser presentado ante la plenaria del Congreso República. También incluirá el reconocimiento de las entidades que muestren indicadores de gestión transparente y eficiente.

Parágrafo. El primer informe deberá ser emitido dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 9°. *Acciones desde el nivel central.* Con los resultados del informe que genera anualmente la Oficina de Transparencia, cada entidad del Estado diseñará un plan para implementar mejores prácticas en el interior de su entidad y contribuir a eliminación de acciones y procedimientos que propicien actos de corrupción, conforme a lo señalado en el informe del artículo anterior. Dichos informes serán consolidados por la Oficina de Transparencia para realizar el seguimiento y control de los mismos y las acciones reales de lucha contra la corrupción.

El Departamento Administrativo de la Gestión Pública y el Ministerio de Educación Nacional, en articulación con el Ministerio de Interior, establecerán los lineamientos pedagógicos necesarios para aumentar la sensibilización del cuidado de los recursos públicos y la divulgación del impacto económico en el país cuando estos están indebidamente utilizados.

Los lineamientos deberán contemplar planes de difusión en las entidades públicas, las territoriales, quienes deberán duplicar acciones que permitan transmitir la información a todos los habitantes del territorio nacional.

Los lineamientos deberán contemplar indicadores de resultados tanto cualitativos como cuantitativos, que serán presentados ante el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio del Interior, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. Estos informes serán presentados de forma semestral durante los primeros cinco años y de forma anual cuando se establezca la disminución de los índices de corrupción.

Artículo 10. Acciones de las entidades territoriales.

Las gobernaciones establecerán las acciones para implementar por su parte y de las alcaldías de cada uno de los municipios bajo su jurisdicción, las cuales deben responder a los lineamientos establecidos en el artículo 8° y a los informes de la Procuraduría Regional y las contralorías departamentales. Estas acciones deberán ser ampliamente divulgadas y contarán con espacios de socialización en los medios de comunicación regional.

Artículo 11. Espacios de difusión. Todas las emisoras radiales del país incluirán en su sección publicitaria cuñas que informen al país sobre las pérdidas financieras a causa de la corrupción durante los últimos diez años.

El Departamento Administrativo de la Función Pública coordinará con la Agencia Nacional de Televisión (ANT) los espacios de difusión gratuita de las consecuencias de las acciones de corrupción sobre los recursos del erario, en especial la afectación a los programas sociales.

CAPÍTULO III

Sanciones sociales

Artículo 12. Sanciones sociales. Sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias y fiscales, los jueces impondrán sanciones sociales a las condenas por actos de corrupción, consistentes en

- a) Inhabilidad para ejercer funciones de docencia en las instituciones de educación básica, media y superior por un plazo de veinte (20) años a partir de su reincidencia a la vida civil.
- b) Prestar servicio social obligatorio por un plazo de ciento veinte (120) horas anuales en el transcurso de cuatro (4) años a partir de su reincidencia a la vida civil.
- c) Publicación de un infograma físico y digital desarrollado por el Ministerio de Justicia y del Derecho donde aparecerá su foto y una descripción detallada de su condena por actos de corrupción.
- d) Presentar un informe de actividades y cumplimiento de los deberes y obligaciones establecidos en el presente artículo, de manera mensual, y por un periodo de dos (2) años posterior a su reincidencia a la vida civil, a las veedurías ciudadanas de su jurisdicción, quienes evaluarán el efectivo cumplimiento de las anteriores.

Artículo 13. Adiciónese el literal j) al artículo 15 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:

- a) Verificar el cumplimiento de las sanciones sociales impuestas por la autoridad judicial u otras competentes en el marco de condenas por hechos de corrupción.

Artículo 14. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los graves efectos de la corrupción

La corrupción es uno de los peores problemas de los Estados de derecho y de la democracia, por ello es necesario tener una respuesta contundente para combatirla y prevenir su presencia en la sociedad. Sin embargo, las modalidades de este fenómeno son cada vez más complejas y sofisticadas, por lo cual no basta con formular simples postulados retóricos, sino que debe emplearse una estrategia técnica integral en la cual participen todos los sectores de la sociedad y cuyo punto de partida sea atacar sus causas. Este documento pretende dar un panorama general sobre la estrategia de lucha contra la corrupción, partiendo de los defectos y ventajas de la regulación existente.

A nivel económico, la corrupción destruye la libre competencia y crea pobreza y desigualdad. Todo acto de corrupción implica el aumento de valor del bien o servicio en el cual esté involucrado, pues agrega el soborno al costo de la transacción. Por lo anterior, la inversión estatal se termina desviando hacia los particulares deshonestos en vez de destinarse a la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos.

Adicionalmente, este fenómeno promueve la ineficiencia en la prestación de bienes y servicios, pues será esta y no su calidad el motivo de la transacción, lo cual termina afectando la estructura de las propias empresas, pues estas no se preocuparán por invertir en tecnología e innovación, sino por contratar personal experto en influir en el sector público.

Todos estos efectos terminan afectando el desarrollo económico, pues se conforma un sector público ineficiente que no lleva a cabo los proyectos para cubrir las necesidades de sus ciudadanos y un sector privado no competitivo que no cuenta con las herramientas para competir en el mercado internacional.

En lo social y político, los efectos de la corrupción son muy profundos, pues se adultera el sistema democrático, reduciéndose la confianza de los ciudadanos en el Estado de derecho. Esta situación crea a su vez consecuencias más complejas, como la creación de poderes paralelos, mafias que reemplazan al Estado y que se encargan de proveer un sistema de bienes y servicios alternativos fundados en la violencia y en la propia corrupción.

Datos estadísticos de corrupción en Colombia

En un estudio realizado por Transparency International (Transparencia Internacional) en el cual se mide la percepción de corrupción en más de 176 países a nivel global, se logra identificar que la percepción de Colombia no es nada favorable, puesto que se ubica en el puesto 90, siendo este uno de los países con mayor percepción de corrupción. Este estudio se realizó en el año 2016, en el que se señala que los índices de corrupción

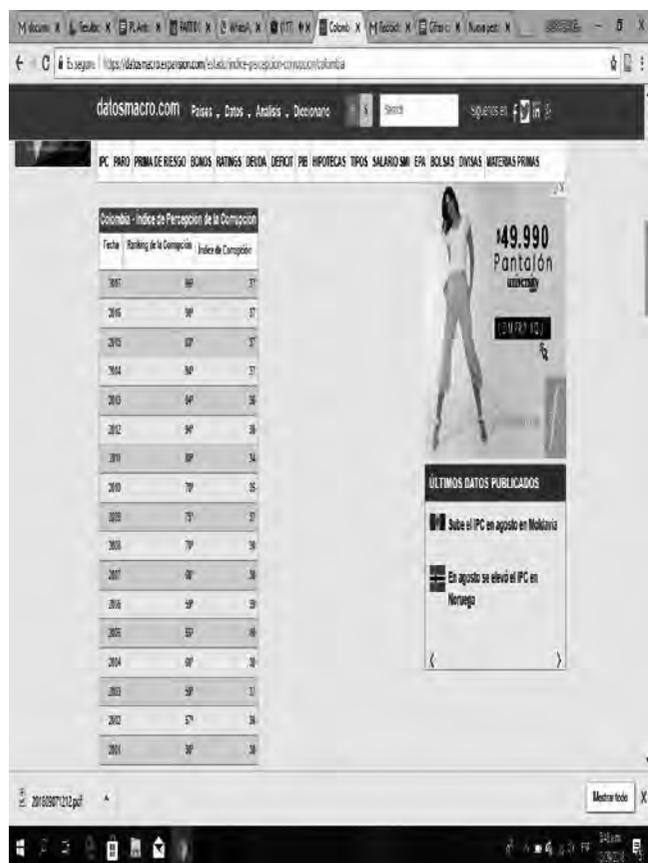
son los mismos en comparación con el año 2014. Este índice resulta algo preocupante, y muestra de ello se logra evidenciar en la preocupación frente al tema, lo cual permite su aparición en la agenda política.

El índice de corrupción denotado en el informe de Transparencia Internacional permite señalar que se “*plantea nuevamente la aguda afectación que sufre la gestión pública por la corrupción tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo y el Judicial*” (Heraldo, 2017).

Esto no favorece la visión que se tiene de Colombia frente a otros países que sí hacen frente a la corrupción, ya que este tipo de actividades vulnera los derechos de los ciudadanos de forma sistémica, impidiendo no poder llevar a cabo un desarrollo sostenible por parte del país, y las entidades que lo componen. Por tanto, pone en cuestionamiento el quehacer del Estado colombiano y de quienes lo conforman.

Cabe resaltar que el país con uno de los más altos niveles de corrupción es Venezuela, y “*en comparación con los demás países de la región, Colombia obtuvo el mismo puntaje de Brasil, Panamá y Perú y se ubica por encima de países como Salvador, Bolivia, Ecuador y México. Sin embargo, queda por debajo de Uruguay y Chile, que obtuvieron un puntaje de 70 y 69, respectivamente, siendo las dos naciones con mejor percepción en Latinoamérica*” (El Espectador, 2018).

A continuación se presenta una gráfica en la que se puede identificar tanto el ranking como el índice de corrupción que presenta Colombia en los últimos años, según la fuente de Datos Macro:



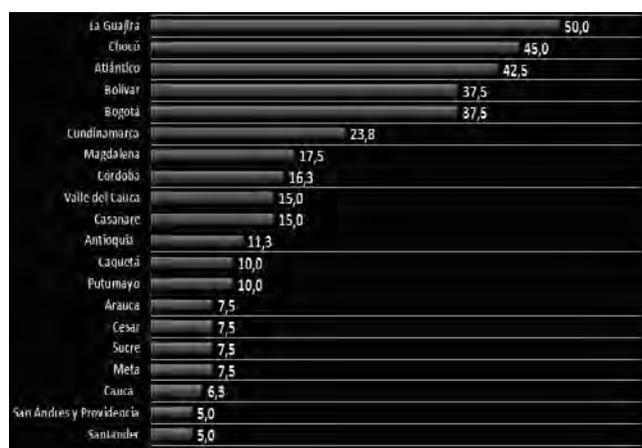
FUENTE: Datos Macro, 2017.

Luego ya habiendo realizado la comparación de la percepción de corrupción de Colombia frente a otros países, es importante ahondar en qué sectores y en qué aspectos se logra identificar el mayor nivel de corrupción en el país; para ello se toma una encuesta realizada por la ANDI (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia) en la que se identifica que los sectores más afectados por la corrupción a nivel nacional son salud (74,7%), aduanas (70,1%), e impuestos (58,6%) (ANDI, 2017) (Dinero). Esto muestra en la tabla que aparece a continuación.



Fuente: ANDI (2017)

De igual forma, en el siguiente cuadro, según cifras de la ANDI, se observa cuáles son los departamentos en los que se presenta mayor índice de corrupción a nivel nacional, entre los que figuran La Guajira, Chocó, Atlántico y Bolívar y Bogotá; con menor índice se encuentran Santander, San Andrés, Cauca y Meta, como se puede observar a continuación.



Fuente: ANDI, 2017.

Ya habiendo observado cuáles son las entidades territoriales en las que se presenta mayor índice de corrupción, es importante saber en qué instituciones se demuestra mayor influencia de este fenómeno, teniendo en cuenta la participación que tienen en cuanto a trámites, entrega de dinero, devoluciones, entre otros. Se encuentran Aduanas, ANLA, CAR e Invima; con menor influencia está el ICA.

Aduanas	59,3
ANLA - Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	51,0
CAR - Corporaciones Autónomas Regionales	49,3
INVIMA	43,4
Secretaría de Hacienda Departamental	36,3
Secretaría de Hacienda Municipal	35,9
ICA - Instituto Colombiano Agropecuario	35,9
Otros	11,7

Efectos de la corrupción en el porcentaje del PIB y PGN

En el marco del foro sobre la corrupción en Colombia organizado por la Universidad Externado se presentó un estudio acerca de los costos de la corrupción en el país. En este estudio los investigadores dijeron que en Colombia se pierden anualmente aproximadamente 9 billones por corrupción, lo que significa aproximadamente 1,6% del PIB. (*El Tiempo*, 2018). Al realizar el análisis comparativo con los rubros del PGN o lo que cuestan diferentes programas sociales, las cifras son preocupantes. El Ministerio de Hacienda afirmó que la implementación de los acuerdos de paz costará \$ 130 billones en los próximos 15 años, lo que equivale a unos \$ 8,6 billones anuales; es decir, la implementación de los acuerdos de paz se podría financiar con el ahorro en la lucha contra la corrupción. Además, “Según el informe de gestión de la Contraloría para 2016-2 y 2017-1, con los \$ 9.669.960.000.000 que se pierden aproximadamente por corrupción, se podrían educar 3.339.372 niños y adolescentes a precios de Guainía (departamento con el costo más alto de la educación pública) durante un año” (*El Tiempo*, 2018).

Ahora, el presupuesto general de la nación para 2019 está contemplado en \$ 259 billones; las pérdidas por corrupción representan en este caso aproximadamente el 3,4% de su totalidad. En la tabla 1, al realizar el análisis por rubro, estos serían los que se podrían financiar con el costo por corrupción:

Rubro PGN	Proyección del PGN	Porcentaje que se podría financiar con el costo de la corrupción
Deuda	66,4	13,6%
Colpensiones	10,5	85,7%
Pensiones Magisterio de Educación	7,3	100,0%
FOPEP	10,5	85,7%
Pensiones sector defensa	7,7	100,0%
Total Pensiones	37,7	23,9%
Sistema General de Participaciones	41,2	21,8%
Leyes Sancionadas	7,1	100,0%
Rentas de destinación específica	14,3	62,9%

Rubro PGN	Proyección del PGN	Porcentaje que se podría financiar con el costo de la corrupción
Gasto en protección social	85,729	10,5%
Gasto en educación	42,217	21,3%
Gasto en salud	45,584	19,7%
Gasto en defensa	15,799	57,0%
Gasto en orden público y seguridad	25,641	35,1%
Vivienda	4,144	100,0%
Recreación, cultura y deporte	2,331	100,0%
Medio Ambiente	0,777	100,0%

Tabla 1. Posibles rubros financiados vía ahorro corrupción

Cifras en billones de pesos. Valores aproximados.

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal. Elaboración propia.

Justificación de acciones preventivas desde la enseñanza

Con el fin de fundamentar la necesidad de incluir en la ética el cuidado del recurso público, se hace necesaria una instrucción sobre generalidades de este concepto. Se debe iniciar señalando que la ética no es fácil de comprender de una manera general; por lo tanto, se aportan elementos teóricos de reflexión para que se pueda elaborar un discurso axiológico de esta, para lo cual se debe tener claro que la ética forma parte de la filosofía moral, y la moral es un campo de investigación de creación exclusiva del hombre, conviviendo con una sociedad donde podrá entender por medio de conocimientos previos adquiridos en los momentos de aprendizaje la importancia de no hacer lo que no está bien visto por un colectivo, lo que no está bien visto por una sociedad con altos índices de corrupción.

Hablar del vacío ético de la sociedad colombiana puede conducir fácilmente a discursos moralizantes tejidos desde perspectivas particulares o a descripciones que señalen todo lo pervertido y desastroso de un comportamiento individual y social. Puede llevar, además, a concluir con el anuncio de una gran catástrofe y a dictaminar sobre lo que ineludiblemente se podía hacer.

Es por ello que al ser conscientes de estos peligros, se hace necesario no hacer disquisición puramente teórica y formal, sino que se hace necesaria una reflexión que toque la realidad concreta y hacer una presentación menos exhaustiva del vacío ético de nuestra sociedad; ello escapa a la percepción y análisis de cualquier observador particular.

Cada vez aparece de manera más recurrente, en el discurso ciudadano y en la conciencia de los hombres de buena voluntad, la constatación de un vacío ético en la conducta individual y social de nuestros ciudadanos que va profundizando en su espiral los extraordinarios recursos materiales y humanos de nuestra herencia común

e imposibilita consecuentemente la realización de nuestras legítimas aspiraciones sociales. Por ello es preciso tomar conciencia de que, suprimido un valor dentro de un determinado sistema ético, este se desequilibra, si no es sustituido o reemplazado por otro valor, y va produciendo un vacío cada vez más desestabilizador que actúa a la manera de una reacción en cadena. Por otra parte, y de manera lógicamente complementaria, cada vez es más frecuente escuchar en nuestro medio la urgencia de constituir y fundamentar una nueva ética que venga a llenar este vacío, y qué mejor manera que desde las aulas y pedagógicamente.

Hay momentos para todo, pero, sin duda alguna, la educación de nuestros niños, adolescentes y jóvenes no puede darse en un solo momento; por este motivo la importancia de incluir de manera obligatoria un espacio que permita entender adecuadamente qué es lo bueno y lo malo en el manejo de los recursos públicos, para así lograr orientar principios y valores que permitan estimular comportamientos adecuados frente a una sociedad golpeada por la corrupción.

Si se hace conciencia de unos valores propios como medida de lo que vale una persona ética moralmente hablando, de lo importante que es y de lo útil que puede ser para una sociedad golpeada por la falta de conciencia de unos pocos, seguramente en un futuro próximo no estaríamos encontrando noticias de corrupción tan graves como las que hoy afectan a nuestro país.

Nuestros niños, adolescentes y jóvenes necesitan ser concientizados de una manera pedagógica. De cómo debe ser el comportamiento adecuado desde el ciudadano más simple hasta el Presidente de la República, la importancia de cumplir todas las normas y reglas que son creadas y así lograr aprender a desaprender lo erróneamente visto de manera usual y lograr concientizar por medio de los docentes de este país que tienen los métodos más adecuados para lograr un objetivo que le conviene a una sociedad afectada hoy día por la falta de ética y conciencia de los colombianos.

La importancia de hablar y exponer en un aula de clase a manera de problemática lo que está sucediendo en la actualidad, de manera pedagógica, enamorando a los estudiantes, les permitirá que entre ellos mismos busquen adecuadamente una solución integral, la cual permitirá que lo aprendido quede arraigado en sus conciencias y se logre convertir en experiencias que permitan conocimientos duraderos, lo cual evitará que cometan estos mismos errores y adicionalmente evitarán que otros también lo hagan. Esto sucede porque en sus aulas se logró el objetivo, y allí tendremos la plena seguridad de que esto valió la pena, porque es acá donde realmente se crea la existencia de conciencia y el cambio de costumbre de nuestra sociedad. Porque buscar reencontrar desde la racionalidad humana no solo la normatividad que responda

a situaciones, necesidades y descubrimientos nuevos que la vida ha ido haciendo emerger, sino nueva, sobre todo, por la fundamentación y revitalización de los vínculos que dentro de un legítimo pluralismo rigen efectivamente a las voluntades, desde dentro, en la prosecución de un bien común.

Antecedentes jurisprudenciales

La iniciativa legislativa presente surge producto de la realidad política y social proyectada en los altos índices de corrupción e impacto en la economía nacional, como se expuso anteriormente. Además de lo anterior, la percepción de esta realidad por parte de todos los colombianos se dejó en evidencia en la pasada consulta popular de lucha contra la corrupción. En consonancia, es claro que la conveniencia de adoptar medidas como las ya implementadas responde a las altas proposiciones del constituyente primario en cuanto no solo a los puntos tratados por dicha consulta como tal, sino también se hacen evidentes medidas preventiva basada en la integración de principios y directrices sociales.

Con base en lo anterior, el presente busca integrar acciones de sanción y prevención por medio del mejoramiento de las instituciones informales como la pedagogía social, a partir de un fortalecimiento de la línea educativa programática por vía de la educación básica, media y superior, así como su duplicación por medio de las entidades del Estado, las entidades territoriales y la socialización de los actos de corrupción por los medios de comunicación masivos. La Corte Constitucional ha promovido la necesidad de la educación desde distintos aspectos por su claro carácter esencial como el hecho de desarrollo social y humano denotado crónicamente mediante sentencias T-787/06, T-141/15 y T-152/15, así como en la sentencia T-743/13, donde aclara que esta “tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política” (Silva, 2013). Del apartado anterior, cabe recalcar la relevancia que se le da a la educación en cuanto a los aspectos de desarrollo humano y la participación política, sin perjuicio de los demás elementos que se entienden se interrelacionan de forma conexa.

Para garantizar el fortalecimiento de dicha línea educativa, se propone el fomento de estudio de instituciones informales, las cuales han adquirido gran significatividad en el Derecho comparado a través de las últimas dos décadas, y pueden definirse como “[...] reglas y procedimientos que estructuran la interacción social según el comportamiento, tanto permisivo como restrictivo, de los actores del Estado, así como [...] aquellas normas informales que moldean el

funcionamiento de las instituciones democráticas. Estas refuerzan, subvierten e incluso a veces se sobreponen sobre normas, procedimientos y organizaciones formales” (Helmke, 2006). En ese orden de ideas y dando como presupuesto el hecho de que las instituciones formales en expresiones normativas no han logrado alcanzar un nivel de restricción instrumentalmente eficaz, resulta imperativa la producción de estas instituciones informales que refuercen estas últimas o, incluso, las sobrepasen, como componente preventivo lo que evitaría la degradación del recurso público.

Otra de las instituciones informales que podrían incluirse como parte de la pedagogía social, que se proponen en el presente proyecto legislativo, es la imposición de sanciones sociales a personas condenadas por actos de corrupción. Estas se pueden resumir en, primero, inhabilitación para ejercer funciones de docencia por veinte años a partir de la condena; segundo, la prestación de servicio social obligatorio con una totalidad de cuatrocientas ochenta (480) horas distribuidas en cuatro años; tercero, la aparición en un infograma físico y digital que proyecte detalladamente sus condenas; d) la obligatoriedad de presentación de un informe de actividades y cumplimiento de los deberes y obligaciones establecidos por las sanciones.

Como primera medida, cabe analizar que la Corte Constitucional ha declarado una clara exequibilidad en cuanto a las sanciones sociales para infracciones que violen derechos que, por la realidad social de estos, merezcan dicho tipo de sanción: “Algunas conductas como la corrupción, el prejuicio y la violencia están tan arraigadas en la sociedad que los mecanismos de control social formal que buscan eliminarlos son insuficientes y requieren de un reforzamiento del control social informal para ser eficaces, pues de lo contrario el individuo las seguirá ejecutando, intentando simplemente evadir su castigo, pero sin interiorizar la obligatoriedad de su cumplimiento” (Pretelt, 2013).

Si bien la sanción social, tanto formal como informal, es totalmente válida en un Estado social de derecho, la imposibilidad de ejercer funciones pedagógicas puede notarse *prima facie* como una medida injustificada para lograr el fin pretendido. Lo anterior se puede considerar, asimismo, al tener en cuenta que estas puedan transgredir derechos fundamentales como el del artículo 26, el cual denota que “toda persona es libre de escoger profesión u oficio”. En ese orden de ideas, esta medida limita las libertades personales del individuo que pueden considerarse de igual manera una vulneración al derecho al desarrollo de la libre personalidad consagrado en el artículo 16 superior. Sin embargo, un test de razonabilidad realizado de forma atinada puede proyectar fácilmente que la limitación temporal que presenta esta hace que tal medida sea totalmente válida en la búsqueda de lo que esta pretende.

Finalmente, las medidas precedidas no representan ninguna dicotomía entre los principios del Estado y los fines que busca este al intentar reducir los altos índices de corrupción. En cuanto a estas medidas de sanción social, ha aclarado la Corte Constitucional: “Sociedades que no han logrado eliminar el individualismo y los prejuicios sociales, raciales y de género tienden a la anomia, que consiste en la consideración de normalidad de conductas que son sancionadas como delito, tal como sucede con la corrupción, la violencia doméstica y la violencia de género. La única forma de contrarrestar esta compleja situación es generar cambios sociales estructurales para los cuales son fundamentales las instituciones de control social informal como la familia, la educación y la cultura” (Pretelt, 2013).

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

BIBLIOGRAFÍA

- Fajardo Estefanía (2017). Colombia mantiene alto índice de corrupción: Transparencia Internacional. *El Heraldo*, 10.
- González María Alejandra (2018). ¿Cuáles son las regiones y sectores más afectados por la corrupción en Colombia? *Dinero*, 7.
- Redacción Economía (2018). Colombia es el tercer país latino con más corrupción al interior de sus empresas. *El Espectador*, 5.

- Transparency International, Recuperado de: <http://www.transparency.org/cpi2016>.
- Conpes número 3186, 2002.
- Contraloría General de la República (3 de septiembre de 2018). Llega una nueva generación a la Contraloría. Boletines de prensa 1, 3.
- Decreto número 3512, 2003.
- Ley 80, 1993.
- Ley 970, 2006.
- Lozano Ana Josefina (2009). La ilegalidad en la contratación estatal linda con la corrupción. Septiembre de 2018, de Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar. Recuperado de: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/4113/2/LozanoAvilaAnaJosefina2009.pdf>.
- Barón, A. (06 de julio de 2017). *Por qué el sector de la construcción necesita más transparencia para combatir la corrupción*. Obtenido de Gobernarte. Ideas innovadoras para mejores gobiernos: <https://blogs.iadb.org/gobernarte/2017/07/06/sector-construccion-necesita-mas-transparencia-combatir-la-corrupcion/>.
- El Tiempo (11 de abril de 2018). La corrupción creativa se devora al país. *El Tiempo*.
- El Tiempo (13 de agosto de 2018). El 58% de los empresarios creen que sin sobornos se pierden los negocios. *El Tiempo*.
- Redacción Política (21 de febrero de 2018). Colombia no mejoró y cayó seis puestos en Índice de Percepción de Corrupción a nivel mundial. *El Espectador*.
- Transparency International (2017). *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe*. Bogotá, D. C.: Barómetro Global de la Corrupción.
- Transparencia por Colombia (2017). *Quinta Encuesta Nacional de Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas*. Bogotá: Capítulo Transparencia Internacional. Disponible en: <http://transparenciacolombia.org.co/quinta-encuesta-nacional-de-practicas-contra-el-soborno-en-empresas-colombianas/>.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 2 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 184 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Harry González, Gustavo Estupiñán, Rodrigo Rojas* y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2018 CÁMARA

por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto regular el ejercicio de cabildeo con los fines de garantizar la transparencia y asegurar la igualdad de oportunidades en la participación para la adopción de las decisiones públicas.

Cabildeo es entendido por las gestiones que realizan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con el fin de obtener, defender o representar intereses o poder incluir sobre determinadas decisiones dentro del marco de la Constitución y la ley.

Artículo 2°. *Obligación general*. Todos los servidores públicos, incluidas, las autoridades obligadas por la presente norma, deberán garantizar la igualdad de oportunidades de participación, la transparencia y la integridad en los procesos de toma de decisiones públicas. Ninguna persona podrá desarrollar actividades de cabildeo si no se encuentra inscrita en el Registro Público de Cabilderos (RPC) a que se refiere esta ley.

Artículo 3°. *Huella de cabildeo*. El RPC deberá permitir a la autoridad que adopte alguna de las decisiones listadas en el artículo 5° de la presente ley, la obtención de un reporte de huella de cabildeo. Este reporte deberá contener todos los registros contenidos en el RPC que permitan evidenciar las actividades de cabildeo asociadas a su expedición.

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

Artículo 4°. *Reglamentación y diseño del Registro Público de Cabilderos*. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en los seis (6) meses siguientes a su expedición.

El Registro Público 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. El diseño e implementación quedará a cargo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y será la entidad encargada de entidad administrador el RPC así como garantizar el acceso a las autoridades de todos los niveles territoriales, la sociedad civil, los ciudadanos y quienes realicen actividades de cabildeo.

Artículo 5°. *Definiciones*. Para los efectos de esta ley se tendrán en cuenta los siguientes conceptos:

a) Actividades de cabildeo: Toda comunicación que realice el cabildeador para promover, defender o representar cualquier interés particular propio o de un cliente ante las autoridades frente a las decisiones que estas deban adoptar en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, incluye los esfuerzos tendientes a evitar la adopción de decisiones.

Las actividades de cabildeo se presentan, en particular, frente a:

- i) El ejercicio de las funciones constituyente, legislativa, electoral y administrativa a cargo del Congreso de la República.
- ii) El ejercicio de la función legislativa y la potestad reglamentaria a cargo del Presidente de la República.
- iii) La expedición de actos administrativos de carácter general a cargo de las autoridades sujetas a esta norma.
- iv) La adopción de decisiones determinantes en materia de política pública.
- v) El ejercicio de competencias para la nominación o elección de funcionarios.

b) Cabildeador: Cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, que desarrolle actividades de cabildeo ante las autoridades. Bajo ninguna circunstancia los servidores públicos podrán realizar actividades de cabildeo. También se considerarán como cabildeadores las personas naturales que desarrollen actividades de cabildeo para un tercero si, entre estos, existiera un vínculo laboral u otra manifestación de subordinación. Para los efectos de esta ley, su empleador o contratante será considerado como cliente. Las obligaciones del cabildeador con el cliente serán de medio.

c) Cliente: Cualquier persona, natural o jurídica que utilice los servicios de un cabildeador para obtener un beneficio propio, en relación con la toma o abstención de decisión de autoridades competentes, independientemente de si existe o no una remuneración por su servicio;

d) Interés particular: Cualquier beneficio que se busque por la toma o abstención de tomar una decisión a favor de un cabildeador o cliente, por parte de una corporación o autoridades públicas, independientemente de si reviste o no contenido económico;

e) Nivel mínimo de revelación de información: Es aquel que se alcanza con el suministro y la publicación de la información sobre cabildeadores; la información del interés promovido, defendido o representado sobre actividades; y la información sobre viajes efectuados por las autoridades, en los térmi-

nos 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.

Artículo 6°. *Autoridades ante las cuales se realiza el cabildeo.* En el contexto de la presente ley, se entienden como autoridades ante las cuales se podrá llevar a cabo la actividad de cabildeo las siguientes:

- a) Sector Central de la Rama Ejecutiva en el Nivel Nacional: El Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros, los Viceministros, los Directores de departamentos Administrativos, los Superintendentes de Superintendencias sin personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas sin personería jurídica, así como los Altos Comisionados, Ministros Consejeros, Secretarios y Directores de la Presidencia de la República. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores;
- b) Sector Descentralizado de la Rama Ejecutiva en el Nivel Nacional: Los Superintendentes de Superintendencias con personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas con personería jurídica, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios y los miembros de las Comisiones de Regulación. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores;
- c) Rama Ejecutiva del Nivel Territorial: Alcaldes, Gobernadores, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios, los Diputados, Concejales y miembros de las Unidades de Apoyo Normativo. Así mismo estarán cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Subsecretarios y Asesores;
- d) Rama Legislativa: Los Congresistas, los Directores Administrativos, los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo.
- e) Rama Judicial: El Fiscal General de la Nación, los magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Director Ejecutivo de la Rama Judicial y los magistrados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en lo que tiene que ver con el ejercicio de la función administrativa que les compete. Así mismo, estarán cobijados por esta ley sus asesores.

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

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

Parágrafo. 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.

Artículo 7°. *Actividades no consideradas como cabildeo.* No serán consideradas actividades de cabildeo:

Las realizadas por personas naturales o entidades sin ánimo de lucro, que sin contraprestaciones gestionen el cumplimiento de las funciones propias de una autoridad, a favor de la comunidad así como para manifestar a sus elegidos las preocupaciones generales que los inquietan o a su comunidad;

- b) Las opiniones, sugerencias o propuestas que se formulen en ejercicio del derecho a la libre expresión;
- c) Las realizadas por los medios de comunicación para recabar y difundir información;
- d) El requerimiento de información de carácter público en ejercicio del derecho de petición o el derecho de acceso a la información pública;
- e) Las intervenciones en las audiencias especiales y debates que se realicen ante el Congreso de la República;
- f) 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;
- g) 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;

- h) 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;
- i) Los contactos entre entidades públicas.

CAPÍTULO II

Derechos, obligaciones y prohibiciones de autoridades y cabilderos

Artículo 8°. *Derechos de las autoridades.* Son derechos de las autoridades, en relación con el cabildeo:

- a) Decidir si aceptan o no ser contactadas por los cabilderos;
- b) Tener acceso, de manera oportuna, al RPC;
- 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 9°. *Obligaciones de las autoridades.* Son obligaciones de las autoridades, en relación con el cabildeo y en los términos señalados por la presente ley:

- a) Promover la participación de los interesados en las decisiones públicas a su cargo;
- b) Verificar oportunamente que la persona que realice contactos con el fin de llevar a cabo actividades de cabildeo se encuentre registrada en el RPC. Lo anterior, sin perjuicio del registro posterior en los términos del parágrafo artículo 16 de la presente ley;
- c) Validar y corregir la información registrada por los cabilderos sobre los contactos que hubieren mantenido;
- d) Denunciar ante las autoridades competentes, el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley;
- e) Registrar la información requerida por esta ley sobre viajes.

Artículo 10. *Prohibiciones para las autoridades.* Las autoridades deberán abstenerse de establecer comunicaciones para actividades de cabildeo por personas no inscritas en el RPC, sin perjuicio del registro posterior en los términos del parágrafo artículo 18 de la presente ley. Así mismo, a las autoridades les estará prohibido recibir cualquier tipo de regalos de personas naturales o jurídicas que puedan tener intereses en las decisiones que estas adopten en ejercicio de las funciones referidas en el literal a) del artículo 5° de la presente ley.

Artículo 11. *Derechos de los cabilderos.* Son derechos de los cabilderos:

- a) Acceder al RPC y registrar su información;

- b) Contactar a las autoridades listadas 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 y previa inclusión en la agenda de la autoridad a visitar.
- d) Utilizar la información técnica que hubieran producido o adquirida de forma legal para el ejercicio de sus actividades, sin pasar los límites de uso de información establecida en esta ley.

Artículo 12. *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 RPC;
- b) Informar a la autoridad ante la cual se realiza la actividad de cabildeo, que se encuentran inscritos en el RPC, 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 oportunamente la información sobre las actividades de cabildeo que desarrollen, en los términos establecidos por esta ley;
- 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 13. *Prohibiciones para los cabilderos.* A los cabilderos les estará prohibido:

- a) Iniciar actividades de cabildeo sin estar debidamente inscritos en el RPC, salvo lo relacionado con el mecanismo de registro posterior que dispone el parágrafo del artículo 18 de la presente ley;
- 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.

CAPÍTULO III

Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildeo (RPC)

Artículo 14. *Registro de cabilderos.* Créase el Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildeo (RPC) administrado por la Secretaría de

Transparencia de la Presidencia de la República o una entidad encargada de seguimiento y control del poder ejecutivo. Los cabilderos deberán estar inscritos en este registro para realizar actividades de cabildeo. El suministro de información al RPC, así como su consulta serán gratuitos.

Artículo 15. *Información sobre cabilderos.* El RPC 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:

- i) 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.
- ii) Intereses potenciales a representar.
- iii) Clientes representados con anterioridad.

Artículo 16. *Información de las actividades de cabildeo.* El RPC deberá contener información sobre las actividades de cabildeo en relación con cada cliente. Específicamente deberá contener:

- i) Nombre, identificación, domicilio, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos, así como la descripción general de actividades y áreas de interés del cliente.
- ii) Asuntos representados para cada cliente.
- iii) Descripción del contacto: Tipo, fecha y lugar del contacto, así como la materia específica tratada.
- iv) Servidores públicos contactados: Entidad, cargo y relación con el asunto de los servidores públicos contactados.
- v) Personas naturales que ejercieron la actividad de cabildeo para cada caso.

Artículo 17. *Información sobre viajes de autoridades.* Las autoridades definidas en el artículo 6° de esta ley deberán suministrar al RPC 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, el costo total, la persona jurídica o natural que lo financió y el objeto del mismo.

Artículo 18. *Suministro de la información.* La información señalada en los artículos 15 y 16 de la presente ley será suministrada por cada uno de los cabilderos a la Secretaría de Transparencia a través de la plataforma de captura de información con la que, para el efecto, cuente el RPC.

El cabildero deberá suministrar la información de las actividades de cabildeo desplegadas, según lo establecido por el artículo 16 de la presente ley, hasta siete (7) días después de su ocurrencia.

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 las Entidades de Control y del administrador de RPC, en este último caso 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 Secretaria de Transparencia o la entidad que haga sus veces, dará aviso a las entidades competentes o iniciará, de oficio, las actuaciones a las que haya lugar si encontrara irregularidades.

Parágrafo. De manera excepcional, si un particular llegase a realizar actividades de cabildeo sin estar inscrito previamente en el RPC, deberá inscribirse y reportar la actividad de cabildeo realizada, a más tardar, siete (7) días después de su realización.

Artículo 19. *Validación del registro del interés promovido, defendido o representado.* El RPC notificará a la autoridad contactada del registro de información por parte del cabildero, luego de lo cual contará con hasta siete (7) días para validar la información suministrada por este. Agotado este plazo la información asociada a 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 de la Nación.

Si el cabildero no hubiera registrado el contacto, la autoridad deberá poner la situación en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación por los canales que se establezcan para el efecto.

Artículo 20. *Funcionalidades del Registro Público de Cabilderos.* El RPC deberá ser un registro virtual disponible en internet y permitirá, como mínimo:

- a) El suministro, consulta y descarga de la información que 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 y aplicaciones móviles de manera actualizada, comprensible y detallada la información señalada en los artículos 15 a 16 de la presente ley;
- d) Buscar de manera personalizada, ordenar y descargar la información de manera completa y fácil de comprender;
- e) La descarga de la información señalada en los artículos 15 a 16 de la presente ley como datos abiertos, en los términos de la Ley 1712 de 2014;

- f) El ejercicio de las competencias que le atribuye la presente ley a la Secretaría de Transparencia o la entidad encargada de la administración de RPC;
- g) Contar con los estándares de seguridad necesarios para garantizar su integridad.
- h) La exigencia de un mayor nivel de revelación a cargo de cualquier entidad, en los términos del artículo 5º, literal e), de la presente ley;
- i) La obtención de un reporte de huella de cabildeo, en los términos del artículo 30 de la presente ley.

Parágrafo. Todas las funcionalidades del RPC disponibles al público serán gratuitas.

Artículo 21. *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 RPC, 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.

CAPÍTULO IV

Régimen Sancionatorio

Artículo 22. *Principio de máxima publicidad.* El régimen sancionatorio de 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 23. *Conductas sancionables.* Será sancionable, en los términos del presente capítulo, quien incumpla los deberes o incurra en las prohibiciones consagradas en esta ley.

Artículo 24. *Sanciones.* La comisión de conductas sancionables dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones:

- a) Para las autoridades, implicará falta disciplinaria gravísima y dará lugar a la publicación de la información relativa a su infracción;
- b) Para los cabilderos, además de la publicación de la información relativa a la infracción, se deberá cesar o cumplir de forma inmediata la conducta contraria u omitida, según fuera el caso. Adicionalmente, serán sancionados con:
 - i) Multa por el equivalente entre mil (1.000) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales.
 - ii) Retiro del registro en el RCP entre cinco (5) años y diez (10) años.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, será sancionable como cabildero quien, sin cumplir los requisitos legales, ejerza actividades de cabildeo.

Artículo 25. *Falta gravísima para autoridades.* Será falta disciplinaria gravísima para los servidores públicos descritos como autoridades obligadas en las leyes que regulen el cabildeo, la incursión en comportamientos prohibidos o la omisión del cumplimiento de las obligaciones que establezca la regulación legal sobre esta materia.

Artículo 27. *Publicación de información sobre infractores.* La Secretaría de Transparencia deberá publicar la información sobre los infractores en un apartado especial de la página web del RPC, en el cual además deberá constar el histórico de infracciones.

Deberá también remitir esta información a la entidad a la cual pertenezca la autoridad infractora, 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 28. *Competencia sancionatoria para particulares cabilderos.* El régimen disciplinario vigente se aplicará a los particulares que realicen actividades de cabildeo ante autoridades públicas.

Artículo 29. *Procedimiento para la imposición de sanciones a los particulares cabilderos.* Para determinar si existe una infracción a las normas previstas en esta ley se deberá adelantar una actuación administrativa que estará siempre precedida de las garantías del debido proceso, el cual incluye el derecho de defensa y contradicción. A dicha actuación se aplicarán las siguientes reglas:

- a) La actuación administrativa se inicia mediante la formulación de cargos al supuesto infractor, a través de acto administrativo motivado, con indicación de la infracción y del plazo para presentar descargos, el cual se comunicará de acuerdo con las disposiciones previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo;
- b) La citación o comunicación se entenderá cumplida al cabo del décimo día siguiente a aquel en que haya sido enviada por correo, si ese fue el medio escogido para hacerla, y si el citado tuviere domicilio en el país; si lo tuviere en el exterior, se entenderá cumplida al cabo del vigésimo día. Las publicaciones se entenderán surtidas al cabo del día siguiente a aquel en que se hacen;

- c) Una vez surtida la comunicación, el investigado tendrá un término de diez (10) días hábiles para presentar sus descargos y solicitar pruebas;
- d) Presentados los descargos, se decretarán las pruebas a que haya lugar y se aplicarán en la práctica de las mismas las disposiciones previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo;
- e) Agotada la etapa probatoria, se expedirá la resolución por la cual se decide el asunto, que deberá ser notificada y será sujeta de recursos en los términos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CAPÍTULO V

Disposiciones finales

Artículo 30. En ningún caso el cabildeo será utilizado para efectos de recibir beneficios de contratación pública, en caso tal será tráfico de influencias.

Artículo 31. *Vigencia.* La presente ley rige desde de la fecha de su promulgación, sin perjuicio de las obligaciones asociadas al Registro Público de Cabilderos que entrarán en vigor un año después de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Bogotá, D. C., octubre de 2018

Honorable Presidente

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: Exposición de motivos y articulado, proyecto de ley, por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 154 de la Constitución Política y del artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones.

La exposición de motivos que acompaña el proyecto, se estructura de la siguiente manera:

- I) Justificación
- II) Estudio comparado de las regulaciones de cabildeo
- III) Principios de la OCDE para la transparencia e integridad en el cabildeo
- IV) Marco jurídico colombiano sobre cabildeo
- V) Naturaleza de la norma propuesta
- VI) Principales elementos de la norma propuesta

I. JUSTIFICACIÓN

La Constitución Política de Colombia consagra un modelo de Estado social de derecho que se cimienta sobre la base de una democracia participativa y pluralista (artículo 1º Constitución Política, en adelante “C.P.”). Consecuentemente, señala como uno de sus fines facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (artículo 2º C.P.).

En desarrollo de estos principios, la Carta consagra mecanismos de participación democrática (Título IV de la C.P.) y dispone la conformación del Congreso de la República, así como del Gobierno nacional, departamental y municipal, a través del voto (artículos 103, 171, 176, 190, 299, 303, 312 y 314 de la C.P., entre otros).

Así, los escenarios de toma de decisión política son producto de la elección popular. Sin embargo, el rasgo participativo de nuestra democracia no se agota allí y, por el contrario, pretende la participación de todos en la construcción de las políticas públicas, en todo nivel, para que estas sean producto de los intereses colectivos.

Como resultado de los rasgos participativo y deliberativo de nuestra democracia, el Estado debe avalar y regular las herramientas que permitan a los ciudadanos (individualmente considerados o representados a través de colectivos), a las personas jurídicas, la sociedad civil y a todos los posibles actores políticos, económicos y culturales, tanto la participación en la dinámica

política como el intento de hacer prevalecer su visión de lo público.

El cabildeo es un fenómeno que se origina en el contexto de adopción de decisiones y el diseño de las políticas públicas en sus distintas expresiones, ya sea en forma de ley o acto legislativo, o en forma de reglamentaciones u otros actos administrativos de carácter general de la Rama Ejecutiva del Poder Público o de otras autoridades que ejerzan la función administrativa.

El cabildeo será entendido como “*Toda comunicación que realice el cabildero para promover, defender o representar cualquier interés particular propio o de un cliente ante las autoridades frente a las decisiones que estas deban adoptar en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, incluye los esfuerzos tendientes a evitar la adopción de decisiones*” (artículo 3º, literal a) del presente proyecto de ley). Así, no solo debe ser promovido por el Estado y la sociedad sino, además, regulado para evitar los perversos efectos que pueden derivarse de su inadecuado ejercicio.

De esta manera, el artículo 144 de la C. P. (modificado por el Acto Legislativo número 01 de 2009) establece una reserva de ley para la reglamentación del cabildeo mientras que el Estatuto Anticorrupción o Ley 1474 de 2011 dispone en su artículo 61 lo relativo a la regulación del lobby desde la perspectiva del control de las autoridades.

Este fenómeno no tiene una dimensión exclusivamente colombiana, toda vez que en los sistemas democráticos a nivel internacional el cabildeo es reconocido como una modalidad de participación democrática, tal como se verificará más adelante en esta exposición de motivos. En general, sin perjuicio de las diferencias para cada caso, todos los sistemas adoptan medidas para aumentar la transparencia en el proceso de toma de decisiones de los agentes públicos a través de registros de cabilderos o personas interesadas.

Desde la perspectiva constitucional colombiana el principio de participación en las decisiones se acompaña del principio de igualdad para garantizar la posibilidad de acceso de los grupos de interés o sus representantes, en condiciones simétricas, a los tomadores de decisiones. Por esta razón, la influencia sobre la determinación de políticas públicas, resultado natural del sistema democrático y del cabildeo, plantea dos grandes problemas constitucionales que tienen su origen en el acceso diferenciado de los actores políticos a las autoridades. Por un lado, se presenta un acceso asimétrico a las autoridades que riñe con el principio de igualdad consagrado a nivel constitucional mientras que, por otro, la falta de transparencia en el ejercicio del cabildeo dificulta conocer con certeza qué intereses determinaron decisiones específicas.

El alcance de los problemas referidos no se agota apenas en el campo teórico del derecho constitucional. Por el contrario, el acceso

asimétrico a los tomadores de decisiones y la falta de transparencia en sus aproximaciones están llamados a generar escenarios de corrupción en los que grupos poderosos pueden ofrecer beneficios a las autoridades para que estas adopten decisiones en un sentido que los favorezca en perjuicio del proceso deliberativo que de ordinario correspondería, del interés de sus competidores políticos y del bienestar general.

De esta manera el cabildeo asociado a la corrupción se convierte en el vehículo perfecto para que los actores políticos consigan dirigir las decisiones públicas hacia su beneficio sin requerir ejercicio democrático alguno para ello. Por su lado, los tomadores de decisiones, convertidos en buscadores de rentas, obtendrán un beneficio personal en su manipulación de lo público y, finalmente, los cabilderos recibirán su respectiva remuneración. Sin duda alguna el esquema resulta altamente rentable para los involucrados y profundamente perjudicial para la democracia, la sociedad y los ciudadanos.

Si bien el cabildeo ejercido adecuadamente puede enriquecer de forma invaluable el diseño de las políticas públicas, existe una percepción negativa asociada al desarrollo de esta actividad originado en el hecho de que la ciudadanía considera que no existe la suficiente transparencia en la preparación de las políticas públicas, dado que las empresas privadas más poderosas pueden acceder con más facilidad y anonimato que el ciudadano del común a los funcionarios que tienen a su cargo la adopción de decisiones¹.

Como se viene sosteniendo, el cabildeo resulta una expresión legítima pero requiere medidas adicionales que compensen la afectación del principio de participación de todos, en condiciones de igualdad, en las decisiones que los afectan. Por esta razón, en ausencia de medidas específicas al respecto, se propone la adopción del presente proyecto como ley que, a través de la regulación del ejercicio del cabildeo y la creación del Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildeo, pretende propiciar condiciones de igualdad en el acceso a los tomadores de decisiones y aumentar la transparencia en la adopción de políticas públicas.

II. ESTUDIO COMPARADO DE LAS REGULACIONES DE CABILDEO²

1. Estados Unidos

Desde la expedición de la ley *Lobbying Act* en 1946 Estados Unidos ha tenido regulaciones sobre el cabildeo. Actualmente, esta materia está regulada a nivel federal por la ley *Lobbying Disclosure Act* de 1995 y sus posteriores enmiendas. Entre las

¹ Exposición de motivos. Proyecto de ley número 94 de 2015 Senado, autor Senador Carlos Fernando Galán, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 536 de 2014 (actualmente se encuentra archivado).

² Con información de la Exposición de motivos del Proyecto de Ley 94 de 2015, autor Carlos Fernando Galán, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 536 de 2014 (actualmente se encuentra archivado).

principales características de esta ley se destacan: (i) la regulación del registro para cabilderos que realizan sus actividades ante la Rama Ejecutiva y de la Rama Legislativa del Gobierno Federal de los Estados Unidos;

ii) la definición del alcance de las obligaciones de divulgación periódicas por parte de los cabilderos y (iii) la creación de un régimen sancionatorio, con multas de hasta 200.000 dólares aplicables a cabilderos y autoridades por el incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley³.

En relación con la legislación estadounidense, a diferencia de lo que sucede en otros países, sobresale el alcance de las obligaciones de divulgación de los cabilderos. En efecto, allí se exige un alto grado de divulgación de su información financiera, el cual es significativamente más amplio que el establecido en otros sistemas.

2. Canadá

Al igual que en Estados Unidos, la regulación federal sobre cabildeo en Canadá ha tenido una amplia evolución legislativa. Inicialmente, el cabildeo estuvo regulado en la ley *Lobbying Registration Act* de 1989, la cual tuvo por objeto crear el registro de cabilderos a nivel federal, tanto para el cabildeo realizado antes la Rama Ejecutiva como ante la Rama Legislativa.⁴ En la enmienda de 1995 esta ley fue modificada para efectos de incluir normas sobre el código de conducta para los cabilderos, ampliar la definición de cabilderos y extender las obligaciones de divulgación de los cabilderos.⁵ Nuevamente, en 2005 fue modificada la ley con el propósito de establecer una mayor periodicidad respecto a las obligaciones de divulgación de los cabilderos y de simplificar el contenido del registro.⁶ Finalmente, en 2008 fue expedida la ley *Lobbying Act*, la cual modificó la estructura de la Oficina de Registro de Cabilderos y su posición al interior de la estructura del Gobierno Federal de Canadá, extendió los funcionarios públicos cobijados por la regulación del cabildeo e impuso prohibiciones para efectos de impedir que funcionarios públicos puedan desempeñarse como cabilderos luego de su retiro del cargo público, para efectos de evitar una posible puerta giratoria.⁷

3. Alemania

Si bien Alemania fue uno de los primeros países en incorporar regulaciones sobre

³ Ver Senado del Gobierno Federal de los Estados Unidos (2014), *Lobbying Disclosure Act Guidance*. 2 USC Ch. 26: Disclosure of lobbying activities, en: <http://uscode.house.gov>.

⁴ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2009), *Lobbyists, Governments and Public Trust: Increasing Transparency through Legislation*, OECD, París, pág. 108.

⁵ *Ibidem*, pág. 111-112.

⁶ *Ibidem*, pág. 112.

⁷ Ver Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, *The Lobbying Act*, en http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00008.html

cabildeo, las normas existentes realmente tienen un carácter de índole administrativa y no inciden de manera sustancial en el fenómeno del cabildeo. Las normas sobre cabildeo están incluidas en el Anexo 2 de las Reglas de Procedimiento del *Bundestag*,⁸ de acuerdo con las cuales se establece un sistema voluntario de registro para el acceso a los edificios del *Bundestag* y la publicación anual en la Gaceta Federal de las listas de las organizaciones que han accedido a dichas edificaciones.⁹ Sin embargo, se ha sostenido que esta legislación no regula de manera sustancial el fenómeno del cabildeo debido a que la inclusión en el registro no garantiza que las organizaciones sean escuchadas por los comités parlamentarios ya que, en todo caso, el *Bundestag* puede invitar organizaciones no inscritas en el registro para efectos de que sean escuchadas en la elaboración de proyectos de ley.¹⁰

4. Francia

Al igual que en Alemania, la regulación francesa establece un registro voluntario para el acceso de individuos a las edificaciones donde operan el Senado (*Palais du Luxembourg*) y la Asamblea Nacional (*Palais Bourbon*).¹¹ En el caso del Senado, la regulación francesa ordena que el acceso a las edificaciones de esta Cámara comporta la obligación de respetar el Código de Conducta de Cabildeos adoptado por esta cámara el 7 de octubre de 2009.¹²

5. Chile

El régimen chileno de cabildeo es, además de uno de los más recientes (adoptado a través de la Ley 20.730 de marzo de 2014), ciertamente uno de los más avanzados y completos. Además de las ya definiciones estándar, obligaciones y sanciones, innova en cuanto incluye a otras ramas diferentes a la legislativa y ejecutiva como sujetos obligados. Así mismo, involucra amplias definiciones de intereses particulares que los desligan de lo necesariamente económico y los pone también en cabeza de agentes internacionales. Sin embargo, consagra múltiples registros públicos según la naturaleza de la entidad objeto de cabildeo.¹³

6. Polonia

En Polonia la necesidad de regular el cabildeo tuvo origen en diversos escándalos relacionados con la indebida influencia de sectores privados en el diseño de las políticas públicas de este país.¹⁴ A raíz de estos escándalos, el gobierno polaco elaboró un proyecto de ley para reglamentar el cabildeo, el cual tuvo inicialmente un enfoque de carácter punitivo sancionatorio.¹⁵ Actualmente el cabildeo está regulado por la Ley sobre Cabildeo Legislativo y Regulatorio de 2005. El enfoque de la norma está basado en la necesidad de brindar transparencia al diseño de políticas públicas mediante la creación de un registro obligatorio de cabildeos administrado por el Ministerio del Interior y de la Administración. También se prevé un régimen administrativo sancionatorio por su incumplimiento y la creación de otras figuras tendientes a permitir el acceso de la ciudadanía al proceso de elaboración de las políticas públicas, como la obligación del Consejo de Ministros de publicar periódicamente las iniciativas legislativas que serán presentadas y la creación de audiencias durante el procedimiento legislativo para efectos de escuchar la opinión de la ciudadanía durante el proceso de redacción de cualquier proyecto de ley.¹⁶

7. Hungría

Hungría creó el registro voluntario para cabildeos en 1994. Luego, mediante la Ley XLIV sobre Actividades de Cabildeo de 2006 se extendió el alcance de este registro. Sin embargo, hasta septiembre de 2010 únicamente 600 cabildeos se encontraban registrados. Por tal razón esta ley se consideró como inefectiva y fue derogada en 2011.¹⁷

8. Lituania

En Lituania el cabildeo está regulado en la Ley sobre la Actividad del Cabildeo, la cual entró en vigencia en 2001 y fue posteriormente reformada en 2003. Esta regulación está exclusivamente destinada para el cabildeo en la Rama Legislativa y no cubre el cabildeo que puede tener lugar ante funcionarios de la Rama Ejecutiva. Como otras legislaciones, crea un registro de cabildeos, el cual no ha sido efectivo debido a que hasta 2007 solamente se encontraban registradas 13 personas.¹⁸

⁸ Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

⁹ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2012), pág. 60; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2011), *Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States*, pág. 14-7.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2012), págs. 62-3. Reglamentación disponible en: http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet

¹² *Ibidem*. También disponible en: http://www.senat.fr/role/groupes_interet.html

¹³ Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorm>

[a=1060115&idVersion=2014-03-08](https://www.leychile.cl/Navegar?idNorm)

¹⁴ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2009), págs. 142-4; Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2012), pág. 62.

¹⁵ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2009), págs. 144-6.

¹⁶ *Ibidem*, pág. 148-51.

¹⁷ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2012), pág. 61; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2011), págs. 21-3.

¹⁸ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2012), págs. 61-2; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2011), págs. 17-9.

9. Conclusiones del análisis de derecho comparado

Como resulta de la revisión de los ordenamientos jurídicos de los varios países arriba señalados, es posible extraer algunos elementos comunes y generales de las regulaciones de cabildeo:

- a) Definiciones de los términos relevantes al cabildeo (actividad de cabildeo, cabildero, cliente, obligaciones, sanciones, información pertinente para revelación, etc.) y de las actividades que no constituyen cabildeo.
- b) Reconocimiento del cabildeo como herramienta de manifestación democrática que, en todo caso, debe estar sujeta a controles para garantizar transparencia e igualdad.
- c) Regulación de nivel legal sobre autoridades de las ramas ejecutiva y legislativa.
- d) Creación de un registro público contentivo de información sobre el cabildero, sus clientes y actividades.
- e) Condicionamiento del ejercicio de la actividad de cabildeo al registro en el instrumento público dispuesto para tal fin.

- f) Definición de obligaciones a los actores asociados, con sanciones civiles e incluso penales en caso de incumplimiento.
- g) Tiempo de “enfriamiento” a través de inhabilidades para el ejercicio de actividades privadas asociadas a la función pública desempeñada con anterioridad, con el fin de evitar la denominada “puerta giratoria”.
- h) Establecimiento de reportes periódicos, generalmente, al Parlamento o Congreso, a cargo de las entidades encargadas de la administración del sistema de registro.

III. PRINCIPIOS OCDE PARA LA TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN EL CABILDEO

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, por sus siglas en español), ha desarrollado directrices para los tomadores de decisiones públicas con el fin de impulsar la transparencia e integridad en el ejercicio del cabildeo. Así pues, dictó 10 principios generales para la regulación de este tipo de actividades, así:

Los 10 principios de la OCDE para la transparencia e integridad en el cabildeo ¹⁹		
Objetivos generales	Principios	Objetivos específicos de la regulación:
Construcción de un marco justo y efectivo de apertura y acceso	1. Garantizar a todos los interesados un acceso justo y equitativo al desarrollo e implementación de políticas públicas	• Obtener perspectivas balanceadas, lo que contribuye al debate informado y a la formulación efectiva de políticas públicas.
		• Proteger la integridad y legitimidad de las decisiones y salvaguardar el interés público al contraponer intereses disímiles.
		• Incrementar la confianza del público en la toma de decisiones.
	2. Atender a las preocupaciones asociadas a las prácticas del cabildeo, así como también respetar los contextos sociopolítico y administrativo	• Atender a las preocupaciones principales frente al cabildeo, tener en cuenta el nivel de confianza pública en las entidades, comprender los principios constitucionales y legales, así como involucrar las prácticas democráticas vigentes.
		• Evitar importar regulaciones extranjeras sin contexto y, por el contrario, incorporar las lecciones aprendidas de las demás experiencias internacionales.
		• Evaluar la industria local de cabildeo para determinar la conveniencia de una regulación obligatoria o voluntaria.
	3. Ser consistente con los marcos político y regulatorio más amplios	• Ser parte de las políticas públicas en materia de buen gobierno.
		• Aprovechar el marco regulatorio ya existente (participación de interesados, derecho de petición, acceso a la información pública, reglas sobre partidos políticos y financiación de campañas, códigos de conducta para servidores públicos, rendición de cuentas de autoridades y provisiones efectivas en contra de la influencia ilícita).
	4. Contener definiciones claras y precisas de cabildeo y cabildero	• Establecer definiciones robustas, comprensivas y suficientemente explícitas para evitar malinterpretaciones y prevenir lagunas.
		• Enfocarse sobre aquellos que reciben compensación por desarrollar actividades de cabildeo, sin perjuicio de comprender grupos de interés y organizaciones no gubernamentales.
		• Especificar el tipo de comunicación que no es considerada cabildeo (audiencias, presentaciones y mecanismos de consulta).

¹⁹ Disponibles en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>

Los 10 principios de la OCDE para la transparencia e integridad en el cabildeo ¹⁹		
Objetivos generales	Principios	Objetivos específicos de la regulación:
Mejoramiento de la transparencia	5. Proveer un grado de transparencia suficiente como para asegurar que servidores públicos, ciudadanos y empresarios puedan obtener suficiente información sobre actividades de cabildeo	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la entrega de información suficiente y pertinente sobre aspectos clave para permitir el escrutinio público, con excepción de la información confidencial o sensitiva de mercado.
		<ul style="list-style-type: none"> Permitir la identificación de: <ul style="list-style-type: none"> Empresa de cabildeo y/o sus agentes El objetivo de la actividad de cabildeo Los clientes. Los servidores públicos que serán contactados.
		<ul style="list-style-type: none"> Permitir la inclusión de información adicional de manera voluntaria. Establecer un registro público y actualizado en cortos periodos de tiempo para permitir el análisis efectivo por parte de servidores públicos, ciudadanos y empresarios.
		<ul style="list-style-type: none"> Permitir que el público sepa cómo las instituciones y autoridades públicas toman decisiones y quién intentó influenciarlas. Involucrar tecnologías de la información y comunicaciones para hacer accesible la información al público a un bajo costo. Establecer sistemas que permitan el acceso oportuno a la información, de suerte que los actores interesados puedan participar en el diseño e implementación de la política pública.
Fomento de una cultura de integridad	7. Fomentar una cultura de integridad en las entidades públicas y en la toma de decisiones con la determinación de reglas claras para la conducta de los servidores públicos	<ul style="list-style-type: none"> Fijar parámetros claros de conducta para los servidores públicos que permitan el mayor escrutinio del público en su relación con los cabilderos. Evitar situaciones de parcialidad en la promoción del interés público, compartir sólo información autorizada y no darle uso indebido a la información confidencial. Establecer restricciones para los funcionarios públicos que abandonen la administración, incluso a través de un periodo de enfriamiento o inhabilidad si su destino de actividad es el cabildeo o el manejo de asuntos relacionados con su actividad pública. Así mismo, para nuevos servidores que vienen de ser cabilderos.
		<ul style="list-style-type: none"> Establecer parámetros de comportamiento para los cabilderos y sus clientes que incluyan el deber de proveer información adecuada y oportuna, así como la prohibición de representar intereses en conflicto o que compitan entre sí.
		<ul style="list-style-type: none"> Contemplar un conjunto de estrategias y mecanismos que involucren monitoreo y <i>enforcement</i> con los debidos recursos para el efecto. Adoptar mecanismos que eleven la atención sobre las reglas, mejorar las habilidades para entender la forma en que se aplican y verificar la revelación de Información. Incluir obligaciones de reporte formal o auditoría de implementación y cumplimiento. Permitir la participación de los agentes asociados (autoridades públicas, representantes del gremio de cabilderos, sociedad civil y particulares interesados) en la definición de reglas y sus mecanismos de implementación. Utilizar mecanismos que faciliten su cumplimiento y eviten convertirlo en una carga, tales como registros digitales con mecanismos ágiles y eficientes para todas las partes.
Mecanismos para la efectiva implementación, cumplimiento y revisión	9. Involucrar a los actores claves en implementar un espectro coherente de estrategias y prácticas para alcanzar el cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> Contemplar estrategias de revisión periódica, con participación de los agentes asociados, de la implementación e impacto de la regulación, con miras a determinar los elementos que influyen el cumplimiento. Actualizarse y ajustarse en el tiempo a las expectativas de opinión pública en materia de transparencia e integridad en el cabildeo.
		<ul style="list-style-type: none"> Permitir la revisión periódica de su funcionalidad y la realización de ajustes derivados de la experiencia
	8. Promover el ajuste de los cabilderos a estándares de profesionalismo y transparencia, pues ellos comparten la responsabilidad de fomentar una cultura de transparencia e integridad en el cabildeo.	
	10. Permitir la revisión periódica de su funcionalidad y la realización de ajustes derivados de la experiencia	

El proyecto de ley que a continuación se propone considera los elementos más significativos de los principios OCDE al articular los ya existentes en la normatividad actual (como en el Estatuto Anticorrupción de 2011) e introduce aquellos que se encuentran pendientes.

IV. MARCO JURÍDICO COLOMBIANO SOBRE CABILDEO

En Colombia no existe una regulación integral en materia de cabildeo. Las únicas normas existentes sobre esta materia son las siguientes:

- Constitución Política, artículo 144, inciso 2°:

“Artículo 144 (Modificado por el artículo 7, Acto Legislativo número 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”.

- Ley 1474 de 2011, Capítulo IV:

“CAPÍTULO IV

regulación del lobby o cabildeo

Artículo 61. Acceso a la información. La autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antecedentes adicionales relativos a gestiones determinadas, cuando exista al menos prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria”.

- Resolución MD-2348 de 2011 de la Cámara de Representantes, “*por la cual se establece el registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas*”.
- Resolución MD-0813 de 2012 de la Cámara de Representantes, “*por la cual se modifica la Resolución MD-2348 de 2011 - registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas*”.

V. NATURALEZA DE LA NORMA PROPUESTA

En desarrollo del marco general establecido en el artículo 152 de la Constitución, la Corte Constitucional ha sostenido que las leyes estatutarias deben versar sobre las materias expresamente señaladas por la Constitución Política como objeto de dicha categoría de leyes. En ese sentido, señaló en la Sentencia C-523 de 2002 que las leyes estatutarias son “(...) leyes fundamentales para la regulación de asuntos medulares, expresamente señalados por el Constituyente, en la construcción del modelo político y jurídico que promueve la Carta Política de 1991. Sin embargo, la naturaleza especial que desde el punto de vista material identifica a dichas leyes no se traduce en el deber de agotar por esta

vía la regulación de los asuntos que constituyen su objeto”²⁰ (subrayado por fuera del texto original).

Así mismo, en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha precisado que la reserva de ley en materia de leyes estatutarias debe interpretarse de manera restrictiva, razón por la cual se predica exclusivamente respecto de los elementos estructurales y esenciales de las materias señaladas en el artículo 152 de la Constitución Política y no respecto de cualquier asunto conexo a estas.²¹

Ahora bien, para efectos de definir la naturaleza de la ley que debe regular el cabildeo, es menester considerar que a través del artículo 7° del Acto Legislativo número 01 de 2009, el Congreso de la República modificó el artículo 144 de la C.P., y adicionó un segundo inciso a esta disposición constitucional relacionado con la regulación del cabildeo. De acuerdo con esta norma constitucional “[e]l ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley”, sin que se constituyera una reserva a ley estatutaria a diferencia de otras materias incluidas en el mismo Acto Legislativo (ver el artículo 107 C. P., modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 01 de 2009 y el artículo 109 de la C. P., modificado por el artículo 3° del Acto Legislativo número 01 de 2009).

Con fundamento en las anteriores consideraciones y en atención a lo dispuesto en el artículo 144 de la C. P., modificado por el artículo 7° del Acto Legislativo 01 de 2009, se concluye que el cabildeo debe ser regulado por una ley ordinaria por tres razones:

- a) El artículo 144 de la C. P., modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, no señala expresamente que esta materia deba ser regulada por una ley estatutaria sino que hace una referencia genérica a que el cabildeo deberá ser “*reglamentado mediante ley*”. En atención a la jurisprudencia constitucional, esta norma debe ser interpretada restrictivamente, razón por la cual el cabildeo no se puede entender como una materia sujeta a la reserva de ley estatutaria.
- b) El Acto Legislativo número 01 de 2009 incorporó normas sobre diversas materias respecto de las cuales se manifiesta expresamente que deben ser objeto de reserva de ley estatutaria. Por lo tanto, al no haber hecho esta precisión respecto de la regulación del cabildeo, debe concluirse que de manera expresa e intencional el Constituyente con-

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C - 523 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²¹ Ver Corte Constitucional. Sentencias: C-748 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-540 de 2012, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio (en materia de derechos y deberes fundamentales); C-406 de 2013, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (en materia de administración de justicia).

sideró que el cabildeo debe ser regulado por una ley ordinaria y no por vía de una ley estatutaria.

- c) La regulación versa sobre la actividad de cabildeo, lo que no debe confundirse con un oficio y menos con una profesión, en términos de derechos fundamentales. De acuerdo con la Corte Constitucional, la reserva de ley estatutaria aplica cuando el proyecto pretende regular: *(i) los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (ii) cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, (iii) cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, (iv) que aludan a la estructura general y principios reguladores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos.*²²

VI. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA NORMA PROPUESTA

1. Objetivos del proyecto

Este proyecto de ley tiene como finalidad regular el ejercicio del cabildeo y persigue los siguientes objetivos, según se establece en el artículo 1°:

- Asegurar la transparencia e integridad en el diseño de las políticas públicas: Este objetivo está relacionado con la necesidad de que la ciudadanía pueda conocer abiertamente qué sectores o individuos particulares tienen injerencia en el diseño de las políticas públicas y en representación de cuáles intereses actúan los cabilderos.
- Garantizar la igualdad de oportunidades de participación en la adopción de decisiones públicas: Este objetivo busca permitir que los distintos actores de la sociedad puedan tener las mismas condiciones de acceso frente al proceso de diseño de políticas públicas para evitar que solo los intereses de determinados grupos de la sociedad sean escuchados por quienes diseñen las políticas públicas.

Así mismo, el contenido transversal del proyecto pretende establecer reglas de juego claras, estables y predecibles para las autoridades y los agentes interesados en participar en la construcción de las decisiones públicas. Con la construcción de mecanismos eficientes de revelación de información e interacción de los agentes asociados, la norma persigue además generar incentivos efectivos que permitan el

cumplimiento de las obligaciones que establece a través de la adecuada interacción entre los grupos de interés y los tomadores de decisiones.

2. Estructura del proyecto

La norma que se propone cuenta con 30 artículos divididos en 5 capítulos, de la siguiente manera:

El Capítulo I establece una serie de disposiciones generales que inician con la determinación del objeto de la ley (artículo 1°) y, para el efecto, establece la obligación de todos los servidores públicos de garantizar igualdad de oportunidades de participación, la transparencia e integridad en los procesos de toma de decisiones públicas, por lo que la inscripción en el Registro Público de Cabilderos será requisito para el ejercicio de las actividades de cabildeo (artículo 2°). Seguidamente, se establecen las definiciones de actividades de cabildeo, cabildero, cliente, interés particular y nivel mínimo de revelación, (artículo 3°), así como también la determinación del alcance del concepto de “autoridades obligadas”, para terminar con las exclusiones de actividades no consideradas como cabildeo (artículo 4°).

El Capítulo II contempla los derechos, obligaciones y prohibiciones de autoridades (artículos 6°, 7° y 8°, respectivamente) y cabilderos (artículos 9°, 10 y 11, respectivamente).

El Capítulo III establece lo concerniente al Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildeo (RPC). Con este fin, dispone su creación (artículo 12) y define las tres categorías de información con las que contará: información sobre cabilderos (artículo 13), información sobre las actividades de cabildeo (artículo 14) e información sobre viajes de las autoridades obligadas (artículo 15). Seguidamente, define los procedimientos para el suministro de información sobre cabilderos y sus actividades (artículo 16), así como el mecanismo de validación por parte de la autoridad obligada (artículo 17). La norma describe además las funcionalidades mínimas del RPC (artículo 18), los estándares de administración a cargo de la Procuraduría General de la Nación, las medidas afirmativas que esta deberá implementar a favor de grupos de especial protección constitucional y entidades territoriales con baja capacidad técnica (artículo 19), así como el reporte anual que esta deberá rendir al Congreso de la República (artículo 20).

Por su parte, el Capítulo IV establece el régimen sancionatorio asociado al incumplimiento de las obligaciones previstas en la norma, por lo que inicia con el establecimiento del principio de máxima publicidad como guía sancionatoria (artículo 21), dispone una cláusula general de determinación de conductas sancionables (artículo 22), señala las sanciones aplicables a cabilderos y autoridades (artículo 23) y, por último, modifica el Código Disciplinario Único para incluir como falta gravísima para las autoridades la realización

²² Corte Constitucional. Sentencia C-385 de 2015, M. P. Alberto Rojas Ríos.

de conductas sancionable. Para el cumplimiento de principio de máxima publicidad de información sancionatoria la norma propuesta señala que la Procuraduría deberá recoger en el RPC la información sobre infracciones y publicarla en internet, así como también remitirla a las entidades de las cuales hace parte el infractor para su publicación en la página de internet de cada una (artículo 25). Para la sanción de particulares cabilderos se establece la competencia en cabeza de la Procuraduría General de la Nación (artículo 26) y se define el procedimiento respectivo (artículo 27).

El Capítulo V concluye con la consagración de la obligación de un reporte de huella de cabildeo en la adopción de decisiones públicas (artículo 28), las condiciones para la reglamentación gubernamental de la ley y el diseño del Registro Público de Cabilderos (artículo y la regla de vigencia (artículo 30).

3. Contenido del proyecto

El proyecto de ley que se pone a consideración del Congreso de la República extrae los elementos más pertinentes de la normativa comparada y, bajo el enfoque de los 10 Principios de la OCDE para la transparencia e integridad en el cabildeo, propone un esquema de regulación de este fenómeno ajustado al modelo de Estado social de derecho colombiano, respetuoso y promotor de los principios constitucionales de democracia participativa y moralidad administrativa, así como tendiente al máximo nivel de transparencia eficiente en el proceso de adopción de decisiones públicas.

Por esta razón, la consagración de objetivos de transparencia pública e igualdad de posibilidades de participación en la adopción de decisiones públicas (artículo 1°) se ve concretada en (i) el establecimiento de la obligación general de garantía, por parte de los servidores públicos, de igualdad de oportunidades de participación en los procesos de toma de decisiones públicas y (ii) en la adopción del Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildeo (RPC) como la herramienta idónea para alcanzar los fines propuestos.

• Definiciones (artículo 3°)

El eje de la norma es una definición de actividades de cabildeo comprensiva de las distintas expresiones de autoridad del Estado y de diversas formas de contacto de la sociedad con estas. Dado el grado de importancia de la transparencia y la participación en la adopción de decisiones públicas en el marco del Estado social de derecho, así como también de las consecuencias sancionatorias que comporta el incumplimiento de las obligaciones asociadas, la norma propuesta adopta los siguientes criterios para establecer de manera cierta y predecible aquello que constituye cabildeo, así:

- Criterio material. El cabildeo se define como “*Toda comunicación que realice el cabildero para promover, defender o representar cualquier interés particular propio o de un cliente ante las autoridades frente a las decisiones que estas deban adoptar en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, incluye los esfuerzos tendientes a evitar la adopción de decisiones*”. Así mismo, se establecen exclusiones al concepto de lo que constituye cabildeo con el fin de evitar la petrificación del sistema democrático y el acceso a las autoridades.
- Criterio personal. Distingue entre los sujetos activos y pasivos de la actividad de cabildeo.
- Sujeto activo. Es realizada por los cabilderos, entendidos como cualquier persona natural o jurídica. Estos pueden obrar o bien a favor de un interés particular propio o de un cliente, definido este último como aquel que utiliza los servicios de un cabildero a su favor, independientemente de si media o no una remuneración.
- Sujeto pasivo. Las autoridades que pueden adoptar decisiones públicas que materializan el poder del Estado (bien sean constituyentes, legislativas, reglamentarias, administrativas de carácter individual, políticas públicas, nominaciones y contratación estatal). Se abarcan autoridades administrativas de la Rama Ejecutiva (sector central y descentralizado nacional) en los niveles nacional y territorial, de las Rama Legislativa y Judicial, así como también de los Órganos de Control y de los Organismos Autónomos e independientes. Finalmente, para evitar la falta de efectividad de la norma ante nominaciones orgánicas disímiles por rama, nivel o entidad, se extiende la noción de autoridad obligada, como criterio general, a todos los servidores públicos del nivel directivo y asesor de todas las entidades listadas.
- Criterio teleológico. Las actividades de cabildeo son aquellas que tengan como objeto promover, defender o representar cualquier interés particular propio o de un tercero ante las autoridades en su proceso de toma de decisiones. El interés particular es definido también de manera abierta, como cualquier propósito del cliente o cabildero, al margen de si reviste de contenido económico.

En este marco, se adopta el concepto de nivel mínimo de revelación de información como aquel que se alcanza con el cumplimiento de los requisitos legales mínimos en materia de (i) cabilderos, (ii) intereses promovidos, defendidos o representados y (iii) viajes de las autoridades. En

todo caso, y con el fin de no limitar las iniciativas de transparencia que puedan surgir en cada escenario institucional, este nivel de revelación base puede ser aumentado por cualquier entidad para sus autoridades mediante acto administrativo motivado.

- **Exclusiones (artículo 5°).**

Tal como lo recogen la mayoría de los ordenamientos extranjeros analizados, resulta importante establecer con claridad aquello que no constituye cabildeo con el fin de salvaguardar la actividad de los particulares en relación con la autoridad sin fines de incidencia.

- i) Derechos, obligaciones y prohibiciones de autoridades y cabilderos (artículos 6 a 11).**

El texto propuesto adopta un esquema de prohibiciones, derechos y deberes para autoridades y cabilderos que debe ser leído e interpretado de manera sistemática y sucesiva de conformidad con el procedimiento de cabildeo que establece este mismo proyecto.

De entrada les está prohibido tanto a las autoridades permitir el contacto de cabildeo con personas no inscritas en el RPC como a los cabilderos iniciar actividades de cabildeo sin estar debidamente inscritos en el RPC, salvo el mecanismo excepcional de inscripción posterior a cargo del cabildero.

De acuerdo con la cláusula general consagrada en el artículo 2° del proyecto de ley, la obligación inicial a cargo de la autoridad será la de permitir y promover la participación de los interesados en las decisiones públicas a su cargo que lista el literal a) del artículo 3°. Los Cabilderos, por su parte, deberán inscribirse como tal en el Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildeo (RPC) (lo cual constituye tanto un derecho como un deber), de lo cual dependerá el ejercicio de su derecho a contactar a las autoridades listadas en la ley.

Los cabilderos deberán informar a las autoridades ante las cuales realizan su actividad de cabildeo su condición de cabilderos inscritos en el RPC y éstas lo verificarán de manera inmediata (lo que constituye tanto un derecho como un deber), luego de lo cual podrán proceder al contacto.

Una vez culminada la actividad de cabildeo, o si de manera excepcional no se encontraba inscrito como tal, el cabildero tendrá la obligación de registrar y actualizar el RPC oportunamente con la información sobre las actividades de cabildeo desarrolladas, cuya validación y eventual corrección será obligación de las autoridades. Si las autoridades se encontraran con irregularidades, deberán denunciarlas ante los organismos competentes.

La norma establece como prohibición complementaria para las autoridades recibir cualquier tipo de regalos o donaciones de personas que

tengan intereses en las decisiones que estas pueden adoptar en ejercicio de sus funciones. También pone en cabeza de las autoridades la obligación de registrar la información asociada a los viajes financiados por cabilderos o clientes que realicen.

Por otro lado, los cabilderos también son objeto de previsiones para garantizar la integridad de su gestión frente al Estado y a sus clientes. En cuanto a lo primero, tienen prohibido adelantar actividades de cabildeo ante entidades en las que prestaran su servicio en los dos años anteriores y hacer uso de información sujeta a reserva legal de la cual llegaran a tener conocimiento en su trato con las autoridades. Frente a sus clientes tienen la prohibición de representar intereses opuestos y la obligación de poner de presente ante estos cualquier conflicto de intereses que adviertan.

- **Registro Público de Cabildeo y de Actividades de Cabildeo - RPC (artículos 12 a 20).**

En línea con los regímenes internacionales y los parámetros de la OCDE en materia de cabildeo se dispone la creación de este registro público con el fin de concentrar allí toda la información relevante en materia de participación en la adopción de decisiones públicas por parte de las autoridades detalladas en el artículo 4° de la ley. En consecuencia, este registro será el mayor instrumento de transparencia para la adopción de decisiones públicas.

A diferencia de otros sistemas, el propuesto reemplaza las obligaciones estáticas de presentación ciertamente inoportuna de un reporte periódico por parte del administrador del registro que suele incluir extensas listas personas, autoridades y fechas. Por el contrario, el sistema que se pretende con el RPC permite el dinamismo de la información y conocer, de manera oportuna en el proceso de toma de decisiones, los esfuerzos de los distintos grupos de interés por incidir ante las autoridades. Para ello, el RPC deberá encontrarse publicado en internet y permitir, además de la actualización de información automática por parte de los agentes asociados, la consulta interactiva por parte de -cualquier interesado.

En consecuencia, el RPC será un registro virtual disponible en internet, cuyas funcionalidades serán completamente gratuitas, y deberá, como mínimo, cumplir con los estándares que establece el artículo 18 del proyecto de ley. En ese sentido deberá permitir, entre otras, el suministro, consulta y descarga de la información por parte de cabilderos, autoridades y cualquier persona interesada; el despliegue de información de manera actualizada, comprensible y detallada a través de internet y aplicaciones móviles; la búsqueda, ordenación y descarga de información como datos abiertos; así como la obtención de un reporte de huella de cabildeo.

Este Registro Público de Cabilderos está llamado a contener información sobre (i) los cabilderos (datos que permitan su identificación y el conocimiento de actividades de cabildeo previas), (ii) las actividades de cabildeo desplegadas por estos (datos que permitan la identificación del cliente y los asuntos que representa para este, el tipo de contacto y los servidores objeto del mismo, así como el resultado de las gestiones y las personas naturales que ejercieron la actividad de cabildeo) y (iii) información sobre viajes de las autoridades financiados por cabilderos o clientes.

En lo que tiene que ver con el registro de la información de las actividades ejercidas sobre el interés promovido, defendido o representado, el cabildero contará con 7 días para efectuarlo a través de la plataforma en línea dispuesta por el RPC, luego de lo cual la autoridad contará con 7 días para validar la información, si esta fuera cierta y completa, o corregirla, si no lo fuera. Como cualquier actuación de un particular frente a la autoridad, el suministro de información de los cabilderos al RPC estará amparado por el principio constitucional de buena fe, sin perjuicio de la facultad de la Procuraduría de verificar la veracidad de la información. El principio de buena fe también amparará la actividad de las autoridades en relación con esta validación.

Este registro será administrado por la Procuraduría General de la Nación, que además de verificar la información contenida en el RPC, deberá ofrecer la asesoría y asistencia necesarias para garantizar el fácil y adecuado suministro de información. Como medida afirmativa, deberá brindar especial asistencia para la utilización del RPC a los grupos sociales y a los grupos de especial protección constitucional. Será también obligación de la Procuraduría General de la Nación la producción de un informe anual sobre los resultados del RPC y las recomendaciones pertinentes la mejora de la eficiencia y eficacia del sistema.

- **Régimen sancionatorio (artículos 21 a 27)**

Como principio eje de este régimen se establece la máxima publicidad de la información sancionatoria, con el fin de garantizar que toda la actividad en este sentido será potencialmente conocida por la ciudadanía a través de los mecanismos más efectivos y expeditos. Seguidamente se consagra, como cláusula general de sanción, que serán conductas sancionables el incumplimiento de los deberes o la realización de las conductas prohibidas en la norma.

Con este propósito, la norma propuesta contempla sanciones diferenciadas según la naturaleza del sujeto infractor. Para las autoridades se contemplan sanciones disciplinarias del nivel de falta gravísima (para lo cual se adiciona el Código Disciplinario Único) y el máximo grado de publicidad posible de la información sancionatoria. Por otro lado, para los particulares cabilderos se consagran multas y el retiro del RPC hasta por

5 años, además del máximo grado de publicidad posible de la información sancionatoria. También se establece que la información sobre infractores y sanciones será publicada en el RPC y las páginas de la entidad respectiva (según la autoridad).

La Procuraduría General de la Nación será la autoridad competente para la imposición de sanciones a los servidores públicos catalogados como autoridades en esta norma y a los particulares cabilderos, por lo que se modifica el artículo 53 de la Ley 734 de 2001 para incluir “*a quienes realicen actividades de cabildeo ante autoridades públicas*” dentro de los sujetos disciplinables por esa entidad. Así como para la contratación pública los interventores (contemplados desde un inicio por el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2001) y los supervisores (incluidos por el Estatuto Anticorrupción - Ley 1474 de 2011) son particulares disciplinables por su estrecha relación con las funciones públicas de los contratistas y el impacto de su actividad en la materialización de los fines del Estado, los cabilderos también comparten estas características y tienen la posibilidad de incidir en ámbitos de decisión incluso más estructurales y definitivos para el Estado que los señalados sujetos en los procesos contractuales. Finalmente, se establece un procedimiento para la imposición de sanciones a los particulares respetuosos del debido proceso y el derecho de defensa en el artículo 26 de la norma propuesta.

- **Huella de cabildeo (artículo 27)**

El proyecto incorpora lo que en otros países se conoce como “*legislative footprint*” para materializar el objetivo de máxima publicidad del resultado o los intentos de la influencia de interesados en la adopción de una decisión pública. Por esta razón, establece la obligatoriedad de acompañar los mecanismos de decisión de los asuntos listados en el artículo 3º, literal a), de un reporte del RPC que permita evidenciar las actividades desplegadas por los cabilderos interesados.

- **Reglamentación y diseño del RPC (artículo 29)**

El Gobierno nacional deberá reglamentar la ley en los 6 meses siguientes a su expedición. Seguidamente, el Gobierno nacional y la Procuraduría General de la Nación deberán diseñar e implementar el RPC en un término máximo de un (1) año (siempre bajo el postulado de disminución de la carga de trámite y maximización del acceso al público a la información). En el proceso de diseño e implementación el Gobierno deberá acompañarse con la Procuraduría General de la Nación como entidad administradora y garantizar la participación de los sectores interesados.

- **Vigencia (artículo 30)**

La ley entrará en vigencia de manera automática con su sanción y publicación. Habida cuenta de la necesidad de la adopción de las decisiones

pertinentes para poner en marcha el RPC, las obligaciones asociadas a este entrarán en vigencia un año después, con lo que se garantiza un tiempo razonable para la implementación, prueba y ajustes requeridos.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 2 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 185 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Harry González, Víctor Ortiz, Fabio Arroyave* y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 809 - Jueves, 4 de octubre de 2018
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 183 de 2018 Cámara, por medio del cual se establecen algunas medidas de fortalecimiento educativo y en servicios para las personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 184 de 2018 Cámara, por medio del cual se establece la cátedra obligatoria de ética ciudadana y cuidado de los recursos públicos, se fortalecen los mecanismos de pedagogía social, se imponen sanciones sociales a quienes hayan sido condenados por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones.	8
Proyecto de ley número 185 de 2018 Cámara, por la cual se regula el y se dictan otras disposiciones.	15